

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด แบ่งเป็นหัวข้อต่อไปนี้

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย
2. การนำนโยบายไปปฏิบัติ
3. สถานการณ์ยาเสพติดของโลก
4. สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทย
5. นโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดของประเทศไทย
6. การนำนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดไปปฏิบัติของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด
7. ปัญหาและอุปสรรคในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส.
8. ผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติของ บช.ปส.
9. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบาย

นโยบาย (Policy) คือ หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวคำเนิการ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546: 563) ชุดของกฎ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการ หรือแนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับสิ่งที่ควรต้องทำ หรือเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งหรือความเชื่อที่เป็นเกณฑ์หรือแนวทางที่ต้องทำในการดำเนินชีวิตหรือประพฤติปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ความซื่อสัตย์เป็นนโยบายที่ดีที่สุด (Merriam-Webster, 2008: 1249) หลัก แผน หรือแนวทางปฏิบัติอย่างใดที่ดำเนินการโดยรัฐบาล องค์การ ปัจเจกบุคคล ฯลฯ ตัวอย่างเช่น นโยบายต่างประเทศ (Webster, 1988: 1045) นโยบายถือเป็นกรอบสำคัญของการบริหารและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลและเอกชน ปัจเจกบุคคล และกลุ่มบุคคล (สมาคม) ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น ทุกขั้นตอนของนโยบายมีความสำคัญ นับตั้งแต่ การกำหนดนโยบาย การวิเคราะห์นโยบาย การพัฒนานโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายทุกขั้นตอนทุกระดับ จะต้องทำความเข้าใจในความหมายและลักษณะของนโยบายก่อน จึงจะทำให้มีความเข้าใจในการวางแผนตามหน้าที่ต่อไปได้ (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2543: 403)

ความหมายของนโยบาย คำว่า นโยบาย มาจากคำ 2 กลุ่มคำที่มาสันนิษฐาน คือ คำว่า นย + อุปาย ซึ่งคำว่า นย หมายถึง ข้อความที่เข้าใจได้เอง ส่วน อุปาย คือ วิธีการอันแยบคาย ซึ่งหมายถึง วิธีการที่คิดอย่างละเอียดและเข้าใจได้เอง ดังนั้น นโยบาย หมายถึง อุปายหรือกลเม็ดที่ผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นว่าเป็นแนวทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายของส่วนรวมในเรื่องใดเรื่องหนึ่งอย่างเหมาะสม หรือ ข้อความหรือความเข้าใจร่วมกันอย่างกว้าง ๆ ที่ใช้เป็นแนวทางในการตัดสินใจเพื่อการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของผู้บริหารแต่ละหน่วยงาน คนที่ออกนโยบายต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในหน่วยงาน/องค์กร นั้น ๆ กรอบแนวคิดหรือข้อความที่จะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายมีความเข้าใจร่วมกัน ได้แก่ (1) เป็นแนวทางในการปฏิบัติของผู้บริหารหรือหน่วยงาน (2) บอกทิศทางในการทำงานบอกเป้าหมาย (3) เป็นยุทธศาสตร์ในการบริหาร (4) ช่วยให้ผู้ร่วมงานเข้าใจวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน (5) เป็นกรอบ/แนวทาง/เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และ (6) เป็นแนวทางในการตัดสินใจที่ดี (แก้วเวียง นานาผล, 2553: 1)

ลักษณะของนโยบาย จากการศึกษาเกี่ยวกับคำว่า “นโยบาย” จากหนังสือศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2548: 239) ของผู้ศึกษา พบว่า มีคำว่า นโยบาย (Policy) หลายคำ เช่น นโยบายการเงิน (Monetary policy) นโยบายการภาษีอากร (Fiscal policy) นโยบายขายเงินสดและตนเอง (Cash and carry policy) นโยบายเปิดประตูค้า (Open door policy) นโยบายเป็นเพื่อนบ้านที่ดี (Good neighbor policy) นโยบายพรรค (Party policy) และ นโยบายสาธารณะ (Public policy) เป็นต้น และเมื่อศึกษากรอบการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่เป็นกรอบความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับระหว่างองค์ประกอบทั้ง 4 ด้าน ของ นาเกล (Nagel, 1980) คือ การกำหนดนโยบาย วัตถุประสงค์ของนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลของนโยบาย พบว่า นโยบายสาธารณะ มีความแตกต่างจากนโยบายอื่นๆ กล่าวคือ ต้องกำหนดโดยรัฐและนำไปปฏิบัติภายใต้กฎหมายที่กำหนด ซึ่งสมบัติ ธำรงธัญวงศ์ (2546: 151) กล่าวว่า การศึกษานโยบายสาธารณะมีขอบเขตกว้างขวาง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะหรือวัตถุประสงค์ของนโยบาย สาธารณะแต่ละกรณีเป็นสำคัญ

ซึ่งในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน ผู้ศึกษาจึงแบ่งนโยบาย ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ นโยบายทั่วไป (ไม่ใช่ นโยบายสาธารณะ) กับ นโยบายสาธารณะและชี้ให้เห็นความแตกต่างของนโยบายทั้ง 2 ลักษณะ พอเป็นสังเขป ดังนี้

นโยบายทั่วไป มักจะเป็นนโยบายที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยรัฐหรือเอกชนก็ได้ แต่ไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐหรือนโยบายของเอกชน ส่วนใหญ่จะมีพื้นฐานมาจากการแก้ปัญหาในการปฏิบัติงานขององค์กร ในกิจกรรม/แผน/โครงการที่ภาครัฐหรือเอกชนกำหนดขึ้นให้มีประสิทธิภาพทั้งสิ้น ซึ่ง แวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ (Van Horn & Van Meter, 1976: 103) กล่าวไว้ในเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตอนหนึ่งว่า คุณลักษณะที่สำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เป็นกิจกรรมทั้งของรัฐและเอกชน ในส่วนที่เป็นกิจกรรมของรัฐ ย่อม

หมายถึง กิจกรรมทั้งหมดที่องค์การราชการเป็นผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนกิจกรรมของเอกชนซึ่งหมายความรวมทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ในส่วนของปัจเจกบุคคล อาจพิจารณาได้จากการประกอบกิจการส่วนตัว ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และในส่วนของกลุ่มบุคคลอาจพิจารณาได้จากกลุ่มสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

นโยบายสาธารณะ จะเป็นนโยบายของรัฐที่มีแนวคิดและรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของสังคมส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ วรเดช จันทรรณ (2551: 16) กล่าวว่า นโยบายสาธารณะ เป็นแนวทางหรือมาตรการที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดขึ้น โดยมีเจตนาเพื่อแก้ไขปัญหา ส่วนสมบัติ ธำรงค์ธัญวงศ์ (2546: 3) อธิบายว่า โดยทั่วไป นโยบายสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการทั้งทางการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เพราะนโยบายสาธารณะมีรากฐานมาจากปัญหาต่างๆ ของสังคม ทำให้ปัญหาเหล่านี้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง ซึ่งเกี่ยวข้องและมีปฏิสัมพันธ์ (Interaction) ระหว่างสาธารณชน (Public) พรรคการเมือง (Political party) รัฐสภา (Congress) ศาล (Court) ระบบราชการ (Bureaucracy) ระบบบริหาร (The Executive) และราชการส่วนท้องถิ่น (Local government) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป นโยบาย คือ หลักและวิธีปฏิบัติซึ่งถือเป็นแนวดำเนินการ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ (1) นโยบายทั่วไป ได้แก่ นโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจกรรม/แผน/โครงการ ที่ภาครัฐหรือเอกชนกำหนดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ และ (2) นโยบายสาธารณะ เป็นนโยบายของรัฐ มักมีแนวคิดและรากฐานมาจากสภาพปัญหาต่างๆ ของสังคมส่วนใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับวิถีการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ (Public policy) เกิดขึ้นจากการมองว่าการตัดสินใจของรัฐบาลในอดีตไม่สมบูรณ์ เนื่องจากสถานการณ์โลกที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้สังคมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยมีสถาบันที่ซับซ้อนและพึ่งพาอาศัยกันมากขึ้น จึงจำเป็นต้องมีพัฒนาความรู้เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพื่อศึกษาว่ารัฐบาลทำอะไร นำสิ่งที่ตัดสินใจไปปฏิบัติอย่างไร หรือทำไมต้องทำตามจุดมุ่งหมายหนึ่งมากกว่าจุดมุ่งหมายอื่น เป็นต้น ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะ นับเป็นวิธีหนึ่งที่ช่วยอธิบายการทำงานของรัฐบาล การเมือง และการดำรงชีวิตของคนสมัยใหม่ (Gerston, 1983: 4) การศึกษานโยบายสาธารณะเป็นสาขาวิชาที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อสงครามโลกครั้งที่สอง (Golembiewski, 1977: 82; Hill & Hupe, 2002: 41; เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550: 1)

แต่ถ้าย้อนไปในอดีตจะพบว่า นโยบายสาธารณะ (Public policy) มีความเป็นมาที่ยาวนาน เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550: 23) กล่าวว่า จะเห็นได้จากการที่มีคณะปรึกษาให้คำแนะนำเชิงนโยบายแก่ผู้ปกครองประเทศ ตั้งแต่สมัยเพลโต ยุคกรีก และสมัยจีนโบราณ ดังนั้น คำแนะนำเชิงนโยบายจึงมีความเก่าแก่พอๆ กับอารยธรรมโลก ถ้ามองเจาะจงเฉพาะ จะเห็นว่ามียุทธศาสตร์มาจาก

อารยธรรมตะวันตก เพราะมีร่องรอยของการศึกษานโยบายมาก่อนแล้วในสังคมตะวันตก เช่น การศึกษาระบบการปกครองของอาริสโตเติล (Aristotle) หรือผลงานชื่อ “The Prince” ของ มาเคียเวลลี (Machiavelli) ที่จัดว่าเป็นงานที่ศึกษานโยบายสาธารณะสมัยโบราณ

สำหรับความเป็นมาของนโยบายสาธารณะสมัยใหม่ เกิดขึ้นเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) เมื่อคริสต์ทศวรรษ 1930 และเหตุการณ์ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้นักวิชาการหันมาศึกษานโยบายสาธารณะ จนสามารถสร้างองค์ความรู้และจัดตั้งกลุ่มได้จริง นโยบายสาธารณะจึงกลายมาเป็นศาสตร์ ในด้านความเป็นศาสตร์นั้น นโยบายศาสตร์ (Policy sciences) เป็นสาขาวิชาใหม่ที่เริ่มศึกษากันในสหรัฐอเมริกาเมื่อในราวปี ค.ศ. 1960 สำหรับการเกิดเป็นสาขาวิชานั้น อาจกล่าวได้ว่ามาจากการปฏิบัติในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี ค.ศ. 1960 โดยเฉพาะในสมัยประธานาธิบดีเคนเนดีและประธานาธิบดีจอห์นสัน ซึ่งมีเป้าหมายในทางนโยบายที่ชัดเจน 3 ประการ ได้แก่ (1) ต้องการปกครองโดยใช้ความรู้เพื่อแก้ปัญหาให้ดีกว่าเดิม (2) ต้องการแยกการกำหนดนโยบายออกจากการบริหาร และเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีใหม่ๆ เช่น การวิจัย และ (3) เชื่อว่ารัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ได้ (เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ, 2550: 1-2)

นอกจากนั้น ยังมีแรงผลักดันมาจากนักวิชาการสาขาสังคมศาสตร์ ที่ต้องการสร้างศาสตร์ (Sciences) และองค์ความรู้ (Body of knowledge) ทางด้านนโยบายสาธารณะ โดยเฉพาะ ฮาโรลด์ ลาสเวลล์ (Harold Lasswell) เฮอร์เบิร์ต ไชมอน (Herbert Simon) ชาลส์ ลินด์บลอม (Charles Lindblom) และ เดวิด อีสตัน (David Easton) ซึ่งทำการศึกษำขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ ผสมผสานเข้ากับแนวคิดเชิงระบบ (Systematic thinking) และมีผลให้การศึกษานโยบายสาธารณะ มีกรอบแนวคิดเป็นของตัวเอง (Parson, 1995: 16-17)

ในการศึกษานโยบายสาธารณะ จะพบว่ามีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์ (Political science) และรัฐประศาสนศาสตร์ (Public administration) อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ เพราะในโลกแห่งความเป็นจริงทางวิชาการ การเมือง และการบริหาร ไม่อาจแยกออกจากกันได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจะเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่มีส่วนใดที่จะดำรงอยู่ได้อย่างอิสระ (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2539: 17) ดังนั้น การศึกษานโยบายสาธารณะจึงมี 2 แนวทาง คือ การศึกษาตามแนวทางรัฐศาสตร์ ซึ่งมุ่งที่จะพรรณานโยบายสาธารณะของนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาของสังคมที่กำลังเผชิญอยู่ เป็นสำคัญ ส่วนอีกแนวทางหนึ่งคือ การศึกษาตามแนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นแนวทางศึกษาเชิงทฤษฎี โดยมุ่งเน้นศึกษาอิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายและต่อการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย โดยเน้นการวิเคราะห์ทางเลือกต่างๆ ว่ามีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันอย่างไร เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด (สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2546: 43-44)

จากข้อมูลข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า นโยบายสาธารณะเกิดมาจากความสนใจ 2 ทาง คือ (1) เกิดจากความสนใจของรัฐบาลตะวันตกที่ต้องการใช้นโยบายช่วยแก้ปัญหาต่างๆ และ (2) เกิดจากนักวิชาการ โดยเฉพาะในสาขาสังคมศาสตร์ที่สนใจประเด็นซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบาย และพยายามประยุกต์ให้เข้ากับความรู้ของสาขาตน เพื่อนำไปใช้ในการศึกษาประเด็นต่างๆ ทางนโยบายสาธารณะ แต่เมื่อพิจารณา ตามสภาพความเป็นจริงทางวิชาการแล้ว จะพบว่า การเมือง กับการบริหาร มีความสัมพันธ์แบบไม่อาจแยกออกจากกันได้ เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับการบริหารจะเป็นความสัมพันธ์แบบพึ่งพาซึ่งกันและกัน ไม่มีส่วนใดที่จะดำรงอยู่ได้อย่างอิสระ ดังนั้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จะต้องใช้ 2 แนวทางผสมผสานกัน คือ (1) แนวทางรัฐศาสตร์ในการกำหนดเนื้อหาสาระของนโยบายสาธารณะ และ (2) แนวทางรัฐประศาสนศาสตร์ โดยการนำทฤษฎีมาใช้ เป็นตัวกำหนดอิทธิพลและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่างๆ

ทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ

ก่อนที่จะศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ควรทำความเข้าใจกับแก่นความคิดที่เป็นลักษณะเฉพาะของการศึกษานโยบายสาธารณะ ซึ่งมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ (1) การศึกษาทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ (Understanding the public policy) กับ (2) การปรับปรุงคุณภาพของนโยบาย (Improving quality of the policy) (Hill, 2005: 4)

การศึกษาทำความเข้าใจนโยบายสาธารณะ เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550: 8) กล่าวว่า ผู้ที่ทำการศึกษาคงต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในการกำหนดนโยบายและการปรับปรุงนโยบายให้เข้าใจถ่องแท้ เพราะจะต้องใช้ความรู้จากสาขาวิชาต่าง ๆ จำนวนมาก ได้แก่ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์ จิตวิทยา มานุษยวิทยา ทฤษฎีองค์การ และสังคมวิทยา เป็นต้น นอกจากนั้น ในการศึกษาเชิงพฤติกรรมยังต้องอาศัยการวิจัยและข้อมูลที่เป็นวิทยาศาสตร์ ซึ่งจะต้องประยุกต์หลักระเบียบวิธีวิจัยมาใช้ในการศึกษานโยบายอย่างเต็มที่ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงนโยบาย และแยกฐานะของผู้เกี่ยวข้องกันนโยบายออกจากกัน สำหรับนักวิเคราะห์นโยบายจะต้องมอง 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่งต้องรักษาค่านิยมและความคิดที่ยึดมั่น ส่วนอีกด้านหนึ่งคือต้องรับใช้ผู้มีอำนาจ ดังนั้น การศึกษานโยบายจึงเป็นเสมือนสะพานเชื่อมความรู้กับอำนาจเข้าด้วยกัน

นอกจากนั้น เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2550: 7-8) ยังได้อธิบายต่อไปว่า ในการศึกษา นโยบายสาธารณะนั้น มีทั้งด้านวิชาการ (ทฤษฎี) และด้านการปฏิบัติ สำหรับด้านวิชาการสามารถมองได้ทั้งที่เป็นกระบวนการ (Process) หรืออาจมองเป็นประเด็นนโยบาย (Policy issues) และพื้นที่ของนโยบาย (Policy areas) แต่ละเรื่อง แต่ละด้าน การทำความเข้าใจดังกล่าว อาจแยกออกตามวิชา (Subject) ชื่อเรื่อง (Title) ประเด็น (Issue) แนวทาง (Approach) วิธีการ (Method) วิธีวิทยาการวิจัย (Methodology) และความสนใจ (Interest) นอกจากนี้ ยังศึกษาได้ทั้งเชิงวัตถุวิสัย (Objective) อัตวิสัย (Subjective) และสหวิทยาการ (Interdisciplinary) เพื่อบูรณาการมิติต่าง ๆ เข้าด้วยกันยิ่งกว่านั้น

พรมแดนนโยบายสาธารณะยังแยกย่อยและไม่มีจุดจบ ขอบข่ายของนโยบายสาธารณะจึงขึ้นอยู่กับความคิดเห็นและความเข้าใจของผู้ศึกษาซึ่งมีความหลากหลายและแตกต่างกันเป็นสำคัญ

การปรับปรุงคุณภาพของนโยบาย ฮาร์โรว์ (Hargrove, 1975) กล่าวว่า ในการปรับปรุงคุณภาพของนโยบายสาธารณะนั้น ขึ้นอยู่กับการศึกษาวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ การศึกษาการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะส่วนใหญ่เน้นที่จะมุ่งเน้นไปที่กระบวนการของการกำหนดนโยบาย (Policy formation process) และการศึกษาผลกระทบของนโยบาย (Policy impact) ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งถือว่าเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายกับการประเมินนโยบายกลายเป็นช่องว่างที่ไม่ได้รับความสนใจ ซึ่ง นาเกล (Nagel, 1980: 7) กล่าวว่า การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ (Public Policy Analysis) จะต้องเกี่ยวข้องกับศาสตร์ของการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะที่เป็นกรอบของความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบที่สำคัญทั้ง 4 ด้าน คือ (1) การกำหนดนโยบาย (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) การประเมินนโยบาย และ (4) การวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย จากแนวคิดของ นาเกล (Nagel) นี้ วรเดช จันทรรพร (2551: 8-9) ได้ขยายให้เห็นความชัดเจนว่า หากองค์ความรู้ด้านการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติขาดผู้ที่สนใจทำการศึกษาอย่างจริงจังแล้ว อาจทำให้เกิดความล้มเหลวของทฤษฎี (Theory failure) หรือมีสาเหตุมาจากความล้มเหลวในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ (Implementation failure) ซึ่งส่งผลกระทบต่อไปยังการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย การกำหนดนโยบายใหม่ขึ้นมา รวมถึงการประเมินนโยบายด้วย

นโยบายสาธารณะยังมีทฤษฎีซึ่งหมายถึงองค์ความรู้ (Body of knowledge) หรือทฤษฎีเชิงปฏิฐาน (Positive theory) อันหมายถึงความรู้เชิงประจักษ์ที่ได้จากประสบการณ์ผ่านการพิสูจน์มาแล้วจนมีข้อทฤษฎีที่ชัดเจน ในทัศนะของ นาเกล (Nagel, 2002: 132-142) เห็นว่าทฤษฎีนโยบายแบ่งได้เป็น 4 ทฤษฎี คือ (1) ทฤษฎีแนวคิด (Conceptual theory) (2) ทฤษฎีความรู้ (Theory of knowledge) (3) ทฤษฎีเชิงความเป็นเหตุเป็นผล (Causal theory) และ (4) ทฤษฎีเชิงปทัสฐาน (Normative theory) สรุปได้ดังนี้

1. ทฤษฎีแนวคิด (Conceptual theory)

ตามทฤษฎีแนวคิด ระบุว่า ผู้ศึกษานโยบายสาธารณะจะต้องมีแนวคิดทางด้านนโยบายสาธารณะเสียก่อน แนวคิดที่สำคัญได้แก่ การนิยามการวิเคราะห์นโยบาย (Defining policy analysis) และการนิยามการวิเคราะห์นโยบายที่ดี (Defining good policy analysis)

การนิยามการวิเคราะห์นโยบาย ผู้วิเคราะห์ต้องเข้าใจว่าการวิเคราะห์นโยบายหมายถึงอะไร เช่น อาจนิยามการวิเคราะห์นโยบายว่าเป็นการกำหนดทางเลือกสาธารณะหรือนโยบายที่จะบรรลุจุดมุ่งหมายได้ดีที่สุด และการบรรลุผลดังกล่าวเกิดขึ้นเพราะนโยบายสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมาย

การนิยามการวิเคราะห์นโยบายที่ดี ผู้ศึกษา ต้องเข้าใจว่าการวิเคราะห์นโยบายที่ดีเป็นอย่างไร เช่น นิยามว่า (1) มีความตรงประเด็น (Validity) หมายถึง ต้องนำจุดมุ่งหมายทุกอย่างมาพิจารณา ไม่มีจุดมุ่งหมายใดถูกมองข้าม (2) มีความสำคัญ (Importance) หมายถึง เป็นประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม และเป็นเรื่องที่มีอำนาจอธิบายทางทฤษฎี และ (3) ประโยชน์ (Usefulness) มองในแง่ความต่อเนื่องของการใช้ประโยชน์การวิเคราะห์นโยบาย

2. ทฤษฎีความรู้ (Theory of knowledge)

ทฤษฎีความรู้ในเรื่องของนโยบาย หมายถึง การรู้แหล่งที่มาของนโยบายและความสัมพันธ์ในนโยบาย ตลอดจนแนวทางการเอาชนะอุปสรรคของความรู้

แหล่งที่มาของนโยบาย หมายถึง แหล่งที่มาขององค์ประกอบของนโยบาย (Source of policy analysis elements) หมายถึง จุดมุ่งหมายของนโยบายกับความสัมพันธ์ขององค์ประกอบในนโยบายมาจากไหน เช่น (1) มาจากอำนาจหน้าที่ (Authority) หมายถึง อำนาจของบุคคล หนังสือ บทความ หรือแหล่งที่มาอื่นที่น่าเชื่อถือ (2) มาจากการวิเคราะห์ทางสถิติหรือการสังเกต (Statistical or observational analysis) หมายถึง การวิเคราะห์เหตุการณ์ หรือการสรุปลงความเห็นว่าจุดมุ่งหมายหรือนโยบาย ควรจะเป็นอะไร (3) มาจากการอนุมาน (Deduction) การสรุปความเห็นจากข้อสรุปที่ได้จากวิธีการต่างๆ ที่กล่าวมา และ (4) มาจากการวิเคราะห์ความไว (Sensitivity analysis) หมายถึง การประมาณค่าจุดมุ่งหมายและผลกระทบ ที่อาจเกิดจากค่าตัวแปรบางตัวเปลี่ยนแปลงไป เช่น ดอกเบี้ย แล้วพิจารณาว่านโยบายใดดีที่สุด เป็นต้น

การเอาชนะอุปสรรคของความรู้ หมายถึง การเอาชนะอุปสรรคของความรู้ในการวิเคราะห์นโยบาย มักจะมีปัญหาทางด้านเทคนิคและวิธีการ เช่น จุดมุ่งหมายมีหลายอย่าง ขาดข้อมูลมีทางเลือกมากเกินไป เกิดความขัดแย้ง ต้องควมสรุปและนำเสนอให้ง่ายทั้งที่เป็นเรื่องซับซ้อน การตัดสินใจมักจะเผชิญกับปัญหาเหล่านี้ และต้องใช้เทคนิคการตัดสินใจเข้าช่วย

3. ทฤษฎีเชิงความเป็นเหตุเป็นผล (Causal theory)

ในการกำหนดนโยบาย ต้องมีทฤษฎีเชิงความเป็นเหตุเป็นผล เพื่อใช้ในการตัดสินใจตามขั้นตอนต่าง ๆ ของนโยบาย ตามหลักการวิเคราะห์นโยบายจะจำแนกการกำหนดนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติออกจากกัน หรือจำแนกสาเหตุของนโยบายกับผลของนโยบายออกจากกัน ซึ่งแนวคิดนี้สัมพันธ์กับความล้มเหลวของนโยบาย เพราะความล้มเหลวของนโยบายมีทั้งในขั้นกำหนดนโยบาย และในขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความล้มเหลวในขั้นกำหนดนโยบาย ความล้มเหลวในขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติได้แก่นโยบายไม่ได้รับการยอมรับ ความล้มเหลวในขั้นนี้อาจเกี่ยวข้องกับการเมือง เป็นเพราะไม่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผลประโยชน์อย่างเพียงพอ

ความล้มเหลวในขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ ความล้มเหลวในขั้นนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นความล้มเหลวที่เกิดขึ้นหลังจากการยอมรับนโยบายกับความเป็นจริงเชิงวัตถุวิสัย (Objective reality) ซึ่งแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) ความล้มเหลวจากเจตนาของผู้กำหนดนโยบาย (2) ความล้มเหลวจากความเป็นจริงเชิงทวิสัย (3) ความล้มเหลวเชิงปริมาณ (4) ความล้มเหลวเชิงคุณภาพ และ (5) ความล้มเหลวที่เกิดจากความเบี่ยงเบนจากจุดที่ดีที่สุดกับความเป็นจริง

(1) ความล้มเหลวจากเจตนาของผู้กำหนดนโยบาย ให้ดูจากเจตนาของผู้กำหนดนโยบาย (Intent of the decision makers) หากบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนาถือว่าสำเร็จ หากไม่บรรลุวัตถุประสงค์ถือว่าไม่สำเร็จ

(2) ความล้มเหลวจากความเป็นจริงเชิงวัตถุวิสัย คือ ความสำเร็จที่ต้องดูจากการได้ประโยชน์กับต้นทุน ถ้าประโยชน์น้อยกว่าต้นทุนถือว่าไม่สำเร็จ ถ้าประโยชน์มากกว่าต้นทุนถือว่าสำเร็จ

(3) ความล้มเหลวเชิงปริมาณ คือ ความล้มเหลวที่เกิดขึ้นเมื่อได้ผลของนโยบายต่ำกว่ามาตรฐานที่เป็นเจตนาหรือมาตรฐานวัตถุวิสัย

(4) ความล้มเหลวเชิงคุณภาพ เกิดขึ้นเนื่องจากมีผลที่ไม่ต้องการเกิดขึ้นมากกว่าผลที่ต้องการ โดยวัดจากเจตนาของผู้กำหนดนโยบายกับผลลัพธ์เชิงวัตถุวิสัย

(5) ความล้มเหลวที่เกิดจากความเบี่ยงเบนจากจุดที่ดีที่สุดกับความเป็นจริง ซึ่งเกิดได้ 2 ทาง คือ นักวิจัยอาจให้ข้อมูลผิดแก่ผู้ตัดสินใจ และ เป็นการรับรู้ความสัมพันธ์ระหว่างการตัดสินใจกับจุดมุ่งหมายที่ผิดของผู้ตัดสินใจ

4. ทฤษฎีเชิงปทัสสถาน (Normative theory)

ทฤษฎีเชิงปทัสสถาน เป็นทฤษฎีที่นักวิเคราะห์นโยบายหรือนักวิจัยต้องคำนึงถึง แบ่งออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ จริยธรรมวิชาชีพ (Professional ethics) กับ ค่านิยมของสังคม (Societal values)

จริยธรรมวิชาชีพ ประเด็นที่นักวิเคราะห์นโยบายหรือนักวิจัยอาจจะต้องเผชิญเมื่อพบกับทางสองแพร่งทางจริยธรรม เช่น เป้าหมายของการวิเคราะห์หรือการวิจัย ควรรวมถึงการแนะนำหรือประเมินผล พยากรณ์ หรือ อธิบาย ด้วยหรือไม่ หรือควรคำนึงถึงผลประโยชน์ของใคร ระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะบางกลุ่ม หรือควรทำเพื่อประโยชน์ของสังคมทั้งหมด ควรมุ่งไปที่ผลลัพธ์ที่ตั้งใจศึกษา หรือผลลัพธ์ทั้งหมด ควรยึดจุดมุ่งหมาย ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรม ควรเน้นความตรงประเด็นหรือตอบคำถามตามปัญหาวิจัย ควรสนใจการได้รับเงินหรือการประหยัดเงิน ควรใช้ข้อมูลดิบร่วมกับคนอื่นหรือไม่ และควรให้ประชาชนมารับความเสี่ยงโดยรวมประเมินด้วยหรือไม่

ค่านิยมของสังคม การวิเคราะห์จริยธรรมควรวิเคราะห์ที่ระดับบุคคลและสังคม จริยธรรมระดับบุคคล หมายถึง มาตรฐานของวิชาชีพที่กล่าวแล้ว ส่วนจริยธรรมระดับสังคม

หมายถึงจุดมุ่งหมายของสังคมที่ควรแสวงหาและมุ่งให้เห็นนโยบายบรรลุตามนั้น เช่น ให้ความสุขมากที่สุดแก่คนจำนวนมากที่สุด ดูจากล่างขึ้นบน โดยทำให้คนต่ำสุดดีที่สุด หรือทำให้ทุกคนดีขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่ทำให้ใครเลวลง

การนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy implementation) หมายถึง การดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในภาครัฐหรือเอกชน โดยมุ่งที่จะให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้และตัดสินใจกระทำตามนโยบายนั้น

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546: 395) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นในราวต้นทศวรรษที่ 1970s โดยนักวิชาการจากนักทฤษฎีองค์การ (Organizational theorists) ได้แก่ คอฟแมน (Kaufman) เบลีย์ และ มอเซอร์ (Bailey & Mosher) และ เดอร์ทิก (Derthick) ให้ความสนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางมากขึ้น โดยให้ความสนใจศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติขององค์การราชการ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1973 การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ปรากฏอย่างเป็นทางการ เมื่อ เพรสแมน และ วิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973) ได้ทำการบุกเบิกศึกษาเกี่ยวกับความล้มเหลวของโครงการสร้างงานขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา ในการสร้างงานให้กับคนผิวดำที่เมืองโอ๊กแลนด์ รัฐแคลิฟอร์เนีย จากการศึกษาดังกล่าว ทำให้การศึกษาเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้รับความสนใจจากนักวิชาการสาขา นโยบายสาธารณะอย่างกว้างขวาง

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ (2546: 398-406) กล่าวว่า เกิดจากแนวคิดของนักวิเคราะห์นโยบายในยุคต้น ๆ ของการพัฒนาความคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ วิลเลียมส์ (Williams, 1971), วิลดาฟสกี (Wildavsky, 1979) แวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ (Van Horn & Van Meter, 1976) บาร์แดช (Bardach, 1980) กับ ซาบาเตียร์และแมซมานเนียน (Sabatier & Mazmanian, 1983) เป็นต้น ซึ่งจะศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติได้จากความหมายหลากหลายทัศนะของนักวิเคราะห์เหล่านี้ ได้ดังนี้

วิลเลียมส์ (Williams, 1971: 144) ได้ให้ทัศนะว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือความพยายามที่จะตัดสินใจความสามารถขององค์การในการรวบรวมคนและทรัพยากรในหน่วยงานหนึ่ง และการกระตุ้นบุคลากรให้ปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ จากแนวคิดของวิลเลียมส์ แสดงให้เห็นว่าความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ โดยถือความสามารถขององค์การเป็นหลัก ดังนั้น ขอบเขตของการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติตาม

แนวคิดของวิลเลียมส์ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสมรรถนะขององค์การอย่างชัดเจน คือการศึกษาเกี่ยวกับสมรรถนะขององค์การในการปฏิบัติที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky (1973) ได้กล่าวถึงนิยามของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า คือ การดำเนินงานให้ลุล่วง ให้ประสบความสำเร็จในทุกด้าน ทั้งความเรียบร้อยในการดำเนินงาน ความครบถ้วนสมบูรณ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ก่อให้เกิดผลผลิตที่พึงปรารถนา ต่อมา เพรสแมน และวิลดาฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1984) ได้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ และการปฏิบัติเพื่อการบรรลุเป้าประสงค์ ลักษณะสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติตามความหมายของ เพรสแมนและวิลดาฟสกี อาจจำแนกได้ดังนี้ (1) การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่าง ๆ ทั้งหมดในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (2) กระบวนการหลักในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการกำหนดเป้าประสงค์ของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว (3) การประเมินผลสำเร็จเป็นการกำหนดกรอบในการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติให้มีความชัดเจน (4) การแปลงความเป็นนามธรรมของเป้าประสงค์ไปสู่ความเป็นรูปธรรมที่มีความเฉพาะเจาะจง และ (5) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับบุคลากรที่ร่วมรับผิดชอบจำนวนมากดั่งนั้น บุคลากรภายในหน่วยงานเดียวกันและระหว่างหน่วยงานต้องทำงานประสานกัน

แวน ฮอร์น และ แวน มีเตอร์ (Van Horn & Van Meter, 1976: 103) เป็นผู้ที่สนใจศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยเน้นความสนใจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและให้ทัศนะเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ทั้งปัจเจกบุคคลและกลุ่มบุคคล ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจเลือกนโยบายนั้นๆ ในการนี้หมายรวมถึงปัจจัยทั้งหลายที่มีผลต่อความพยายามที่จะเปลี่ยนรูปแบบของการตัดสินใจไปสู่มาตรการเชิงปฏิบัติ และความพยายามที่จะบรรลุการเปลี่ยนแปลงการตัดสินใจเลือกนโยบายด้วย

บาร์แดช (Bardach, 1980) ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ เกมของกระบวนการทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทฤษฎีและการวิจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเห็นว่าเป็นกิจกรรมทางสังคมที่เกิดขึ้นและนำไปตามข้อกำหนดของนโยบาย จะเห็นได้ว่าตามทัศนะของบาร์แดช ได้เน้นความสำคัญเรื่องกระบวนการอย่างชัดเจน กล่าวคือ นำนโยบายไปปฏิบัติเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมือง และเป็นสิ่งแรกที่จะได้นำการตัดสินใจเลือกนโยบายไปปฏิบัติในสถานการณ์ที่เป็นจริง ซึ่งหลักการสำคัญในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ คือ การการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องครอบคลุมกระบวนการแปลงนโยบายที่

เป็นนามธรรมให้เป็นแผนงานที่เป็นรูปธรรมที่สามารถนำไปปฏิบัติและตรวจสอบระดับความสำเร็จได้

แมซมานเนียน และ ซาบาร์เตียร์ (Mazmanian & Sabatier, 1989: 20-21) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติและนโยบายสาธารณะ ได้ชี้ให้เห็นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการนโยบายสาธารณะ และได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าหมายถึง การนำการตัดสินใจเลือกนโยบายไปปฏิบัติให้เป็นผลสำเร็จ โดยปกติเป็นการร่วมกันทำงานภายใต้กฎหมายที่กำหนด โดยอุดมคติแล้วการตัดสินใจเลือกนโยบายคือ การบ่งชี้ปัญหา การกำหนดวัตถุประสงค์ และการกำหนดโครงสร้างของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอน คือ (1) เริ่มต้นด้วยการกำหนดกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติ (2) การคาดหมายผลลัพธ์จากการนำนโยบายไปปฏิบัติ (3) การยินยอมปฏิบัติตามของกลุ่มเป้าหมาย (4) การพิจารณาผลกระทบจากผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา (5) ผลกระทบจากหน่วยปฏิบัติ และ (6) การปรับปรุงกฎระเบียบพื้นฐานที่ใช้ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสม

แก้วเวียง นานาผล (2553: 3) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประกอบด้วยส่วนที่สำคัญ 2 ส่วน คือ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ กับ กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนี้

1. กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) กำหนดจุดมุ่งหมายย่อยในเชิงปฏิบัติ (2) ระบุทักษะที่จำเป็นและบทบาทหน้าที่ของผู้ปฏิบัติ (3) กำหนดมาตรฐานในการสรรหาและการพัฒนาของผู้ปฏิบัติ (4) กำหนดวิธีการในการควบคุมนโยบาย (จัดอันดับความสำคัญก่อนหลัง) (5) เลือกเป้าหมายที่สำคัญที่สุดแล้วปฏิบัติก่อน และ (6) กำหนดความสัมพันธ์กับหน่วยงานหรือโครงการอื่นๆ (Networking)

2. กลยุทธ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย (1) การจัดประชุมทีมงานอย่างสม่ำเสมอ (Frequent regular staff meeting) (2) การฝึกชนิดเข้มข้น (Strong training) (3) การประชุมปฏิบัติการ โดยลงมือปฏิบัติจริง (Practical “How-to-do-it” working) (4) พัฒนาเครื่องมือโดยอาศัยทรัพยากรจากท้องถิ่น (Local materials development) (5) การเข้าร่วมโครงการ โดยการอาสาสมัคร (Voluntary participants) (6) ใช้พลังของคนส่วนใหญ่ในการเปลี่ยนแปลง และ (7) การขอความช่วยเหลือด้านความเชี่ยวชาญและด้านเทคนิคจากท้องถิ่น (Local expertise and technical assistance)

แก้วเวียง นานาผล ได้กล่าวโดยสรุปว่า ไม่ว่าจะป็นนโยบายทั่วไปหรือนโยบายสาธารณะ ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จได้นั้นต้องเป็นนโยบายที่ดี มีสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร กำหนดขึ้นจากข้อมูลที่เป็นจริงก่อนที่จะมีการดำเนินงานเพื่อสนองหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลโดยรวม ใช้ถ้อยคำที่กะทัดรัด ใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายและเป็นลายลักษณ์อักษร มีขอบเขตและเวลาของการใช้ และเป็นจุดรวมหรือศูนย์ประสานสัมพันธ์ของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรและมีความสอดคล้องกับปัจจัยภายนอกองค์กรด้วย

ทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทฤษฎีการนำนโยบายไปใช้/ปฏิบัติ (Theory of policy implementation) ซึ่งเป็นเรื่องตรงกันข้ามกับผลขั้นสุดท้าย (Result) ที่จะได้รับจากนโยบายนั้น จะช่วยให้นักวิเคราะห์ประมาณการได้ว่า แท้จริงแล้ว โครงการใดของรัฐบาลได้ดำเนินไปอย่างไร เพื่อช่วยให้บรรลุผลตามทฤษฎีดังกล่าว ได้มีการนำเสนอเค้าโครงงานทั่วไป (General framework) ควบคู่ไปกับข้อเสนอต่างๆ ที่สามารถทดสอบได้ (Testable propositions) เกี่ยวกับการนำโครงการของรัฐไปใช้ มีองค์ประกอบสองส่วน คือ (1) การกระทำต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าต้องทำให้บรรลุ และ (2) การกระทำเหล่านั้นต้องรวมทั้งงานที่เป็นทางการสมบูรณ์แบบ กับงานประจำอันจำเป็นแก่องค์กรหรือหน่วยงานด้วย ทฤษฎีการนำนโยบายไปใช้ที่มีมาก่อนนี้มีได้มีมูลฐานทางประวัติศาสตร์และมิได้ครอบคลุมมวลปัจจัยที่ตรงประเด็นแต่อย่างใด ข้อเสนอต่าง ๆ (Propositions) ในปัจจุบันใช้ประโยชน์จากเค้าโครงงานโดยเสนอแยกไปตามประเภทโครงการของรัฐอย่างเป็นระบบ ในรูปของนโยบายกระจาย (บางสิ่งบางอย่าง) ออกไปจากส่วนกลาง (Distributive policy) นโยบายอันเป็นข้อบังคับ (Regulatory policy) และนโยบายการกระจายเฉพาะภายในกลุ่ม (Redistributive policy) (Hargrove, 1981)

การใช้ประโยชน์ทฤษฎีการนำไปใช้ ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่นานๆ จะมีขึ้นสักครั้งหนึ่ง เหตุผล ก็คือ เป็นความยากของทฤษฎีเองที่จะทำเช่นนั้น (Difficulty of the theoretical challenge) ความต้องการจำเป็นของผู้ปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน (Varied needs of practitioners) และความยุ่งเหยิงของประเด็นปัญหาบรรทัดฐานอยู่ในชั้นอันตรรก (Complicating normative issues at stake) ซึ่งถ้าไม่มีเหตุดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ก็นับว่ามีหนทางหลายประการที่จะสนับสนุนให้เกิดการนำไปใช้ได้อย่างได้ผลตามที่ต้องการ ประการแรกก็คือการสร้างจุดประสงค์ทางทฤษฎีให้สอดคล้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์ก่อน ประการที่สองก็คือการหยั่งให้ทราบข้อโต้แย้งทางทฤษฎีอย่างเป็นระบบเพื่อร่างข้อปฏิบัติ ประการที่สามก็คือการคิดหามุมมองเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingency perspective) เพื่อวางแนวทางว่าข้อติดขัดยุ่งเหยิงทางทฤษฎีข้อใดที่ควรจัดแยกไว้เป็นพิเศษออกไปให้เหมาะแก่กรณีใด และประการสุดท้ายก็คือการหาจุดที่จะก่อให้เกิดแนวคิดที่ได้จากการสังเคราะห์มุมมองเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นเป็นบางส่วน ซึ่งเป็นอีกหนทางหนึ่งที่น่าจะให้ประโยชน์ได้มากที่สุด เครื่องมือทางระเบียบวิธีใหม่อาจเป็นประโยชน์ต่อการช่วยค้นหาสิ่งที่ทำให้การตรวจตราอย่างเป็นระบบและการเอาอย่างในทางที่พอจะเป็นไปได้ เป็นสิ่งที่ทำได้อย่างดีก็ได้ และมุมมองเชิงสังเคราะห์บางประการที่สามารถจะหยิบยกมาใช้ได้ในปัจจุบัน ก็มีน้ำหนักเหตุผลมากพอที่จะนำมาใช้ร่วมกับประสบการณ์ในอันที่จะเรียนรู้และแก้ไขปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าเดิม ที่กล่าวมาแล้วนี้ รวมถึงหนทางต่างๆ ที่ยึดหลักการทวิภาคย้อนกลับได้ (Reversible logic) ความเห็นทำนองทฤษฎีเกม (Game-theoretic notion) และทฤษฎีการมีปฏิสัมพันธ์เชิงบริบท (Contextual interaction theory) ไว้ด้วย (O'toole, 2004)

ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ดูประหนึ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายในโครงการต่าง ๆ ของรัฐหลายโครงการ ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จหรืออาจบรรลุได้น้อยลง ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัตินี้อาจก่อให้เกิดผลเสีย ทำลายขวัญกำลังใจและชื่อเสียงของหน่วยงานที่กำลังนำนโยบายไปปฏิบัติด้วยก็ได้ แม้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หลายปัญหาได้เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีกตลอดเวลาที่ดำเนินงานตามโครงการนั้นๆ อยู่ และแม้จะเป็นปัญหาที่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าก็ตาม ผู้กำหนดนโยบายก็มักไม่สนใจปัญหาเหล่านั้น ทั้งในช่วงที่โครงการต่างๆ กำลังดำเนินการอยู่ หรือในช่วงที่มีการแก้ไขปรับปรุงโครงการเหล่านั้น แม้ว่าในการวิเคราะห์การนำไปปฏิบัติ (Implementation Analysis: IA) จะพบว่า มีอุปสรรคทั้งทางด้านการเมืองและการบริหาร แต่อุปสรรคเหล่านั้นก็ล้วนแต่สามารถจะได้รับการจัดการดูแลแก้ไขพลิกแพลงให้เป็นที่เรียบร้อยได้ (Weaver, 2010: 1)

การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นสิ่งที่ต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นสิ่งที่ล่อแหลมต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายนั้น ๆ ไม่ว่าจะป็นนโยบายความปลอดภัยของประเทศไปจนถึงความมั่นคงทางการดูแลสุขภาพ และการปฏิรูปสวัสดิการ ไปจนถึงนโยบายการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ มีหนังสือหลายเล่มได้กล่าวถึงปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีการนำนโยบายไปปฏิบัติ การที่ไม่ได้คาดการณ์ล่วงหน้าหรือไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าถึงปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในการนำนโยบายไปใช้ในช่วงที่กำลังดำเนินการปฏิรูปนโยบายกันอยู่ อาจทำให้วัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นไม่บรรลุผลสำเร็จ เสียค่าใช้จ่ายมากโดยไม่จำเป็น และบางครั้งก็ก่อให้เกิดปฏิกิริยาทางการเมือง (Political backlash) ต่อนโยบายนั้นๆ รวมทั้งหน่วยงานที่นำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติด้วย (Weaver, 2010: 2)

แม้การนำนโยบายไปใช้จะมีข้อขัดข้องและความเสี่ยงต่อการได้เสียอยู่ในระดับสูง แต่ปัญหาต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ระหว่างที่นำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติ ก็ไม่ค่อยได้รับความสนใจในช่วงของการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด อาจมีบ้างนานๆ สักครั้งหนึ่ง ดังนั้นนโยบายที่กำหนดขึ้นส่วนมากจึงหายากที่จะได้รับความใส่ใจเพื่อให้สามารถใช้ได้อย่างยั่งยืน (Sustainable) เป็นระบบ (Systematic) มีรายละเอียดครบ (Detailed) และเป็นที่เข้าใจได้อย่างกระจ่างชัด (Visible) ก่อนที่จะตัดสินใจปล่อยนโยบายนั้นออกมาสู่การนำไปปฏิบัติ ที่เป็นเช่นนั้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่า ไม่มีระเบียบวิธีใดในการดำเนินการวิเคราะห์เช่นนั้นที่ง่ายและเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ที่เข้ากับความชำนาญในทางใดทางหนึ่งของผู้กำหนดนโยบาย และที่สามารถเปลี่ยนจากหลักการลงเป็นตัวชี้วัดเดี่ยว (A single indicator) ซึ่งผู้กำหนดนโยบายสามารถจะนำไปใช้ประโยชน์ (หรือนำไปใช้ในทางที่ผิด) ได้อย่างง่ายดาย (Weaver, 2010: 3)

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

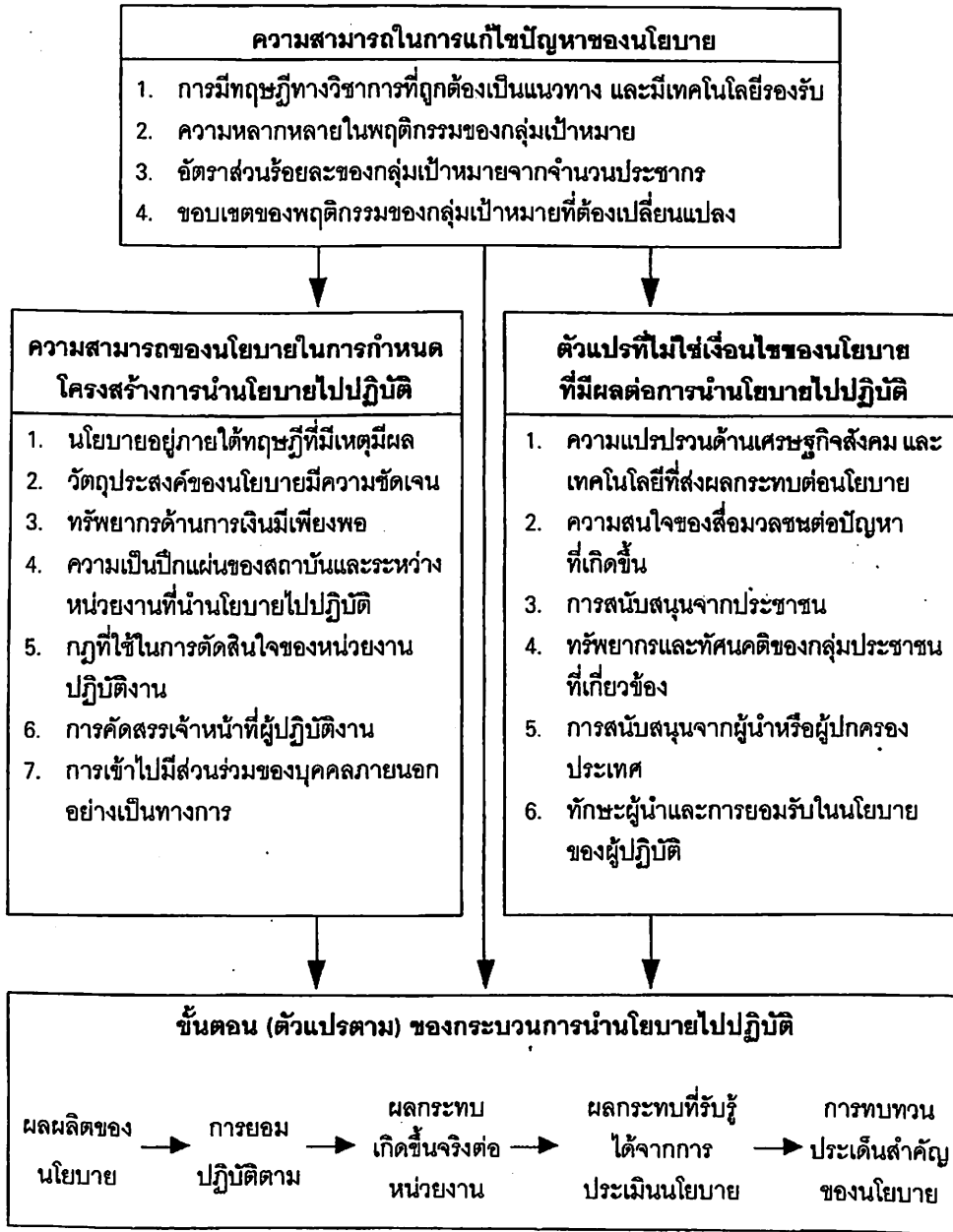
เนื่องจากการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องอาศัยการนำเสนอตัวแบบทางทฤษฎี (Theoretical Model) หรือแนวทางการศึกษาที่พิจารณาเห็นว่าสำคัญและมีประโยชน์ จากการวิเคราะห์องค์ความรู้ที่ได้รับการพัฒนาจากทฤษฎีทางวิชาการ โดยใช้ทฤษฎีนิรนัยในการศึกษา เพื่อการสังเคราะห์แนวคิดที่ได้จากการศึกษาและพัฒนาตัวแบบทางทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆ ผู้ศึกษาได้คัดเลือกตัวแบบที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติมานำเสนอ จำนวน 3 ตัวแบบด้วยกัน คือ (1) ตัวแบบของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (2) ตัวแบบของซาบาเตียร์และแมชมาเนียน และ (3) ตัวแบบของ วรเดช จันทรรค ดังนี้

1. ตัวแบบของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ได้สนใจที่จะวินิจฉัยกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อต้องการแสวงหารูปแบบแนวคิดของกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ และเสนอตัวแบบที่สามารถใช้วิเคราะห์กระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติภายใต้กรอบขององค์การใดองค์การหนึ่ง หรือภายใต้กรอบความของสัมพันธ์ระหว่างหลายๆ องค์การ

ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ประกอบด้วยตัวแปร 6 ตัว ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย (Policy) และสมรรถนะ (Capability) ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ตัวแบบนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระ (Independent variables) ที่มีต่อกัน และความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระที่มีต่อตัวแปรตาม (Dependent variables) ซึ่งได้รับการพิสูจน์ในเชิงประจักษ์แล้ว ได้แก่ (1) มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (2) ทรัพยากรของนโยบาย (3) การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมสนับสนุนในการนำนโยบายไปปฏิบัติ (4) ลักษณะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (5) เงื่อนไขและทรัพยากรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และ (6) การร่วมมือหรือการตอบสนองของผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2.1

ในตัวแบบนี้ ได้กำหนดให้ขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นตัวแปรตาม ซึ่งประกอบด้วย ผลผลิตของนโยบาย การยอมรับปฏิบัติตามนโยบาย ผลกระทบที่เกิดขึ้นจริง ผลกระทบที่สามารถรับรู้ได้ และการทบทวนประเด็นของนโยบาย ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2.2



แผนภูมิที่ 2.2 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของชาบาเตียร์

และแมชมาเนียน: กรอบการวิเคราะห์

ที่มา: วรเชช จันทรศร. (2551: 149).

3. ตัวแบบของวาระ เจนทรล

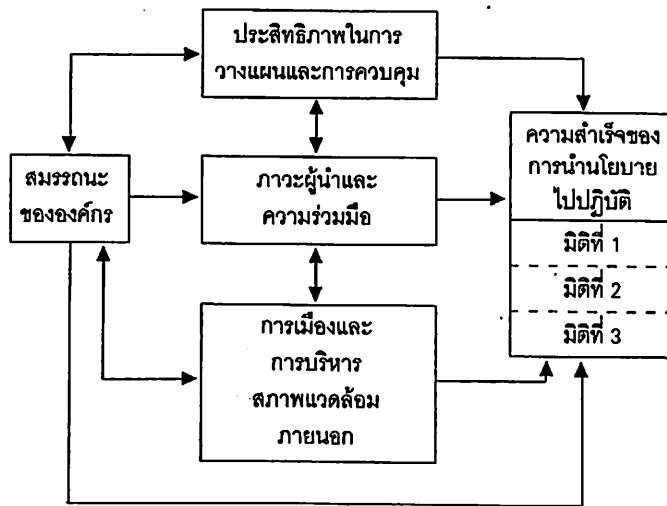
วาระ เจนทรล (2551: 143-144) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากผลงานของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงหลายท่าน รวมทั้งการนำประสบการณ์ส่วนตัว มาพัฒนาเป็นแนวคิดและตัวแบบทางทฤษฎี โดยให้ทัศนะของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นการศึกษในเรื่องขององค์การที่รับผิดชอบ สามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่ แค่นั้นเพียงใด และในปี พ.ศ. 2527 ได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวม 6 ตัวแบบด้วยกัน โดย 5 ตัวแบบแรก ได้แก่ (1) ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model) (2) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) (3) ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) (4) ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) (5) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) และตัวแบบที่ 6 ได้แก่ ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

ในการศึกษาครั้งนี้จะนำเสนอเฉพาะตัวแบบเชิงบูรณาการ เท่านั้น ซึ่งเป็นการนำเอา 5 ตัวแบบแรกมาบูรณาการเข้าด้วยกัน เพื่อแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่างๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ โดยมีตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณา 4 ตัวแปร คือ (1) สมรรถนะขององค์กร (2) ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม (3) ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และ (4) การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก โดยแบ่งพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2.3

มิติที่ 1 เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต (Outputs) ผลลัพธ์ (Outcomes) และผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcomes) ที่เกิดขึ้น

มิติที่ 2 เป็นการวัดผลกระทบของนโยบาย โดยผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ

มิติที่ 3 เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งผลที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมหรือไม่ โดยผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลการพัฒนาประเทศในทางที่พึงปรารถนา



แผนภูมิที่ 2.3 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ของวราเชช จันทรศร: ตัวแบบเชิงบูรณาการ

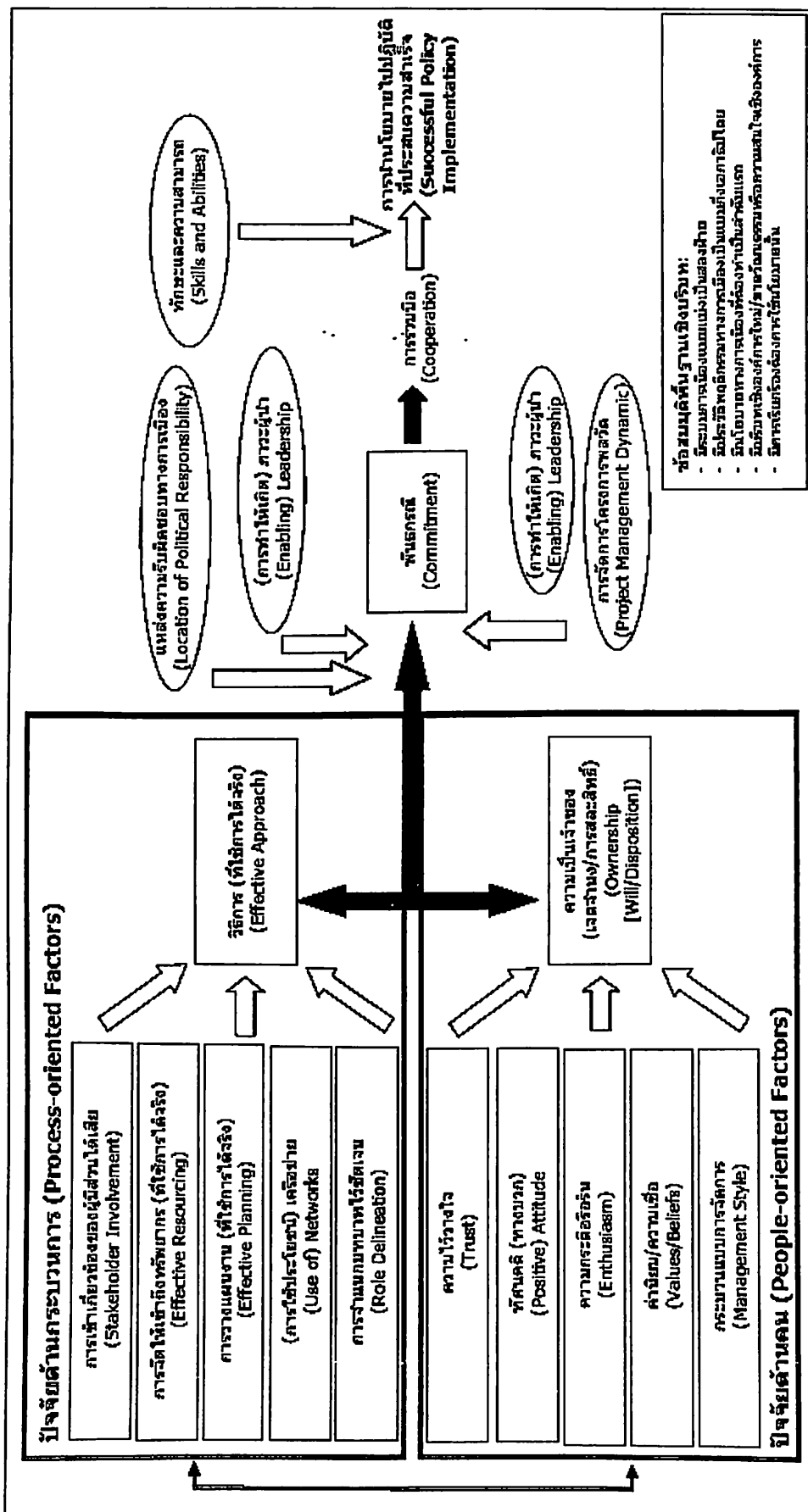
ที่มา: วราเชช จันทรศร. (2551: 144).

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยด้วยกัน เช่น การกำหนดค่านโยบาย ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ผู้เกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ ฯลฯ เป็นต้น แก้วเวียง นานาผล (2553: 4) กล่าวว่า ปัจจัยที่กำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ ข้อความของนโยบาย (ตัวปัจจัยของนโยบายจะเป็นตัวบอกเองว่าสำเร็จหรือล้มเหลว) การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ ศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ จิตสำนึกของผู้ปฏิบัติ หรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ ผู้นำองค์กร การมีส่วนร่วมของทุกคนในองค์กร และการกำกับดูแลติดตามประเมินผลและการเสริมแรง หากจะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้ ทุกก้าวของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ทุกคนในองค์กรต้องมีส่วนร่วม ที่สำคัญคือ ผู้นำในองค์กรต้องเข้มแข็ง และมีการกำกับดูแลติดตามประเมินผล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การเสริมแรง ซึ่งจะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะทำนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วน อาคม ใจแก้ว (2533) ได้ทำการสำรวจวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการนำนโยบายไปปฏิบัติของนักวิชาการทั้งในและต่างประเทศ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติเชิงทฤษฎีประกอบไปด้วยปัจจัยหลายด้านด้วยกัน คือ (1) ปัจจัยด้านลักษณะนโยบาย (2) ปัจจัยด้านลักษณะองค์กร (3) ปัจจัยด้านลักษณะข้าราชการ (4) ปัจจัยด้านลักษณะทรัพยากร (5) ปัจจัยด้านลักษณะการใช้ข้อมูล (6) ปัจจัยด้านลักษณะกลุ่มบุคคลเป้าหมาย และ (7) ปัจจัยด้านลักษณะชุมชน

ตัวแบบของความล้มเหลวและความสำเร็จ (Modeling failure and Success)

มีปัจจัยหลายประการซึ่งเป็นที่รู้กันว่ามีอิทธิพลต่อความล้มเหลวและความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยที่ว่านี้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน (Interplay) ขณะเดียวกันก็เป็นตัวกำหนดแนวทางของการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย ในทางทฤษฎี สามารถสร้างรูปแบบของความล้มเหลวและรูปแบบของความสำเร็จขึ้นได้ โดยเฉพาะการสร้างรูปแบบตามวิธีการพัฒนาทฤษฎี (Theory development) ที่เสนอโดย เวทเดน (Whetten, 2002) ซึ่งอ้างว่า แคมป์เบลล์ (Campbell, 1990: 65) ได้กล่าวไว้ว่า การพัฒนาทฤษฎี (หรือรูปแบบ) ต้องมีหลักฐานยืนยันแน่นหนา ทั้งถ้อยคำและสัญลักษณ์ที่ชี้ชัดว่า ตัวแปรอะไรบ้าง (WHAT variables) ที่มีความสำคัญ และด้วยเหตุผลใด มีความข้องเกี่ยวสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างไร และเพราะเหตุใด (HOW they are interrelated and WHY.) ขณะเดียวกันก็ต้องชี้ชัดว่า เงื่อนไขใด (CONDITIONS) ที่ในสถานการณ์เช่นนั้นควรจะเกี่ยวข้องกันหรือไม่เกี่ยวข้องกัน การพัฒนาทฤษฎี (หรือรูปแบบ) ตามวิธีนี้มี 4 ขั้นตอน ซึ่งได้นำมาใช้ประกอบกับข้อมูล (Data) และข้อค้นพบจากการวิจัย (Findings) สร้างเป็นรูปแบบของความล้มเหลวและรูปแบบของความล้มเหลวขึ้น (Giacchino, 2003: 252-253) ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2.4 และแผนภูมิที่ 2.5

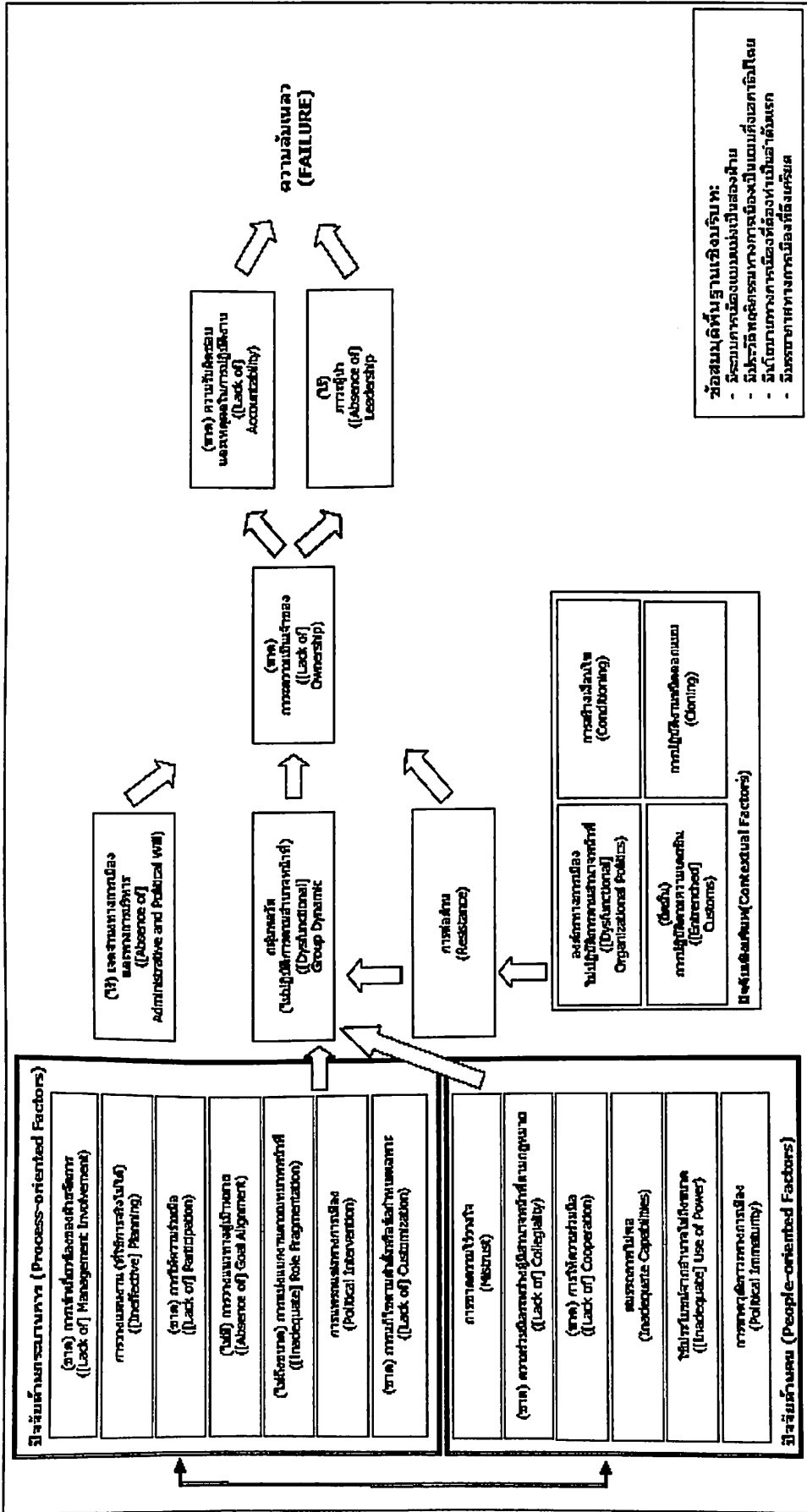


แผนภูมิที่ 2.4 รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ (Model of successful policy implementation)

ที่มา: แปลจาก Giachino, S. (2003). Bridging the politico-administrative divide. DBA Thesis, School of Management, Cranfield University, Malta. (p.252)

จากแผนภูมิที่ 2.4 แสดงรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ (Model of successful policy implementation ประกอบด้วยปัจจัย 2 ด้าน คือ 1) ปัจจัยด้านกระบวนการ (Process-oriented factors) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยย่อยอีก 5 ประการ คือ (1) การเข้าเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder involvement) (2) การจัดให้เข้าถึงทรัพยากรที่ใช้การได้จริง (Effective resourcing) (3) การวางแผนงานที่ใช้การได้จริง (Effective planning) (4) การใช้ประโยชน์เครือข่าย (Use of networks) และ (5) การจำแนกบทบาทไว้ชัดเจน (Role delineation) ซึ่งปัจจัยย่อยทั้ง 5 ประการนี้จะต้องได้รับการบูรณาการรวมหน่วย (Integration) ให้เป็นวิธีการที่ใช้การได้จริง (Effective approach) กับ 2) ปัจจัยด้านคน (People-oriented factors) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยย่อยอีก 5 ประการเช่นกัน คือ (1) ความไว้วางใจ (Trust) (2) ทศนคติทางบวก (Positive attitude) (3) ความกระตือรือร้น (Enthusiasm) (4) ค่านิยม/ความเชื่อ (Values/Beliefs) และ (5) กระบวนการจัดการ (Management style) ซึ่งปัจจัยย่อยทั้ง 5 ประการนี้จะต้องได้รับการบูรณาการรวมหน่วย (Integration) ที่ก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ (Ownership) ขึ้น ซึ่งเป็นที่มาของเจตจำนง (Will) หรือการสละสิทธิ์ (Disposition) ในอันที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อผู้จะนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบายนั้นและมีวิธีการปฏิบัติที่ใช้การได้จริงแล้ว จึงพิจารณาถึงพันธกรณี (Commitment) ที่ต้องรับผิดชอบและต้องปฏิบัติ ทั้งในส่วนที่ต้องปฏิบัติด้วยตนเอง ที่ต้องให้ความร่วมมือ (Cooperation) แก่ผู้อื่น และที่ต้องขอความร่วมมือจากผู้อื่น ในส่วนของพันธกรณีนี้ ผู้จะนำนโยบายไปปฏิบัติต้องคำนึงถึงแหล่งที่มาของความรับผิดชอบทางการเมือง (Location of political responsibility) ต้องสร้างภาวะผู้นำให้เกิดขึ้นในตนเอง (Enabling leadership) ต้องมีการจัดการโครงการพลวัต (Project management dynamic) ซึ่งจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำอยู่ในตัวด้วย เมื่อได้รับความร่วมมือ (Cooperation) จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้จะนำนโยบายไปปฏิบัติยังจะต้องอาศัยทักษะและความสามารถ (Skills and abilities) ที่สกัดชัดเจนเฉพาะตัวอีกด้วย จึงจะบรรลุเป้าหมายคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ (Successful policy implementation) ได้

ทั้งนี้ รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จข้างต้น จะต้องตั้งอยู่บนข้อสมมุติพื้นฐานเชิงบริบท (Contextual assumption) 5 ประการ คือ (1) มีระบบการเมืองแบบแบ่งเป็นสองฝ่าย (A system of political dichotomy) (2) มีประวัติพฤติกรรมทางการเมืองเป็นแบบกึ่งเอกราชปไตย (A history of quasi-autocratic political behavior) (3) มีนโยบายทางการเมืองที่ต้องทำเป็นลำดับแรก (A policy of high political priority) (4) มีบริบทเชิงองค์การใหม่/ขาดวัฒนธรรมหรือความสนใจเชิงองค์การ (A new organizational context/an absence of existing organizational cultures or interests) และ (5) มีการเรียกร้องต้องการใช้นโยบายนั้น (A demand for the policy)



แผนภูมิที่ 2.5 รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ (Model of failure in policy implementation)

ที่มา: แปลจาก Giachino, S. (2003). Bridging the politico-administrative divide. DBA Thesis, School of Management, Cranfield University, Malta. (p.253)

จากแผนภูมิตี่ 2.5 แสดงรูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ (Model of failure in policy implementation ประกอบด้วยปัจจัย 2 ด้าน เช่นกัน คือ 1) ปัจจัยด้านกระบวนการ (Process-oriented factors) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยย่อยอีก 7 ประการ คือ (1) ขาดการเข้าเกี่ยวข้องของฝ่ายจัดการ (Lack of management involvement) (2) การวางแผนงานที่ใช้การจริงไม่ได้ (Ineffective planning) (3) ขาดการให้ความร่วมมือ (Lack of participation) (4) ไม่มีการวางแนวทางสู่เป้าหมาย (Absence of goal alignment) (5) การแบ่งแยกงานตามบทบาทหน้าที่ไม่ถึงขนาด (Inadequate role fragmentation) (6) มีการแทรกแซงทางการเมือง (Political intervention) และ (7) ขาดการแก้ไขตามคำสั่งหรือข้อกำหนดเฉพาะ (Lack of customization) กับ 2) ปัจจัยด้านคน (People-oriented factors) ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยย่อยอีก 6 ประการเช่นกัน คือ (1) การขาดความไว้วางใจ (Mistrust) (2) การขาดความร่วมมือระหว่างผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Lack of collegiality) (3) ขาดการให้ความร่วมมือ (Lack of cooperation) (4) การที่มีสมรรถภาพไม่พอ (Inadequate capabilities) (5) ใช้ประโยชน์จากอำนาจที่มีอยู่ไม่ถึงขนาด (Inadequate use of power) และ (6) การขาดวุฒิภาวะทางการเมือง (Political immaturity) ทั้งปัจจัยด้านกระบวนการและปัจจัยด้านคนจะร่วมกันก่อให้เกิดกลุ่มพลวัตที่ไม่ปฏิบัติตามการตามอำนาจหน้าที่ (Dysfunctional group dynamic) โดยมีปัจจัยเชิงบริบท (Contextual factor) ที่ประกอบด้วยปัจจัยย่อยอีก 4 ประการเป็นปัจจัยเสริม คือ (1) องค์กรทางการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ (Dysfunctional organizational politics) (2) ความยึดมั่นในการปฏิบัติตามความเคยชิน (Entrenched customs) (3) การปฏิบัติงานชนิดลอกแบบ (Cloning) และ (4) การสร้างเงื่อนไข (Conditioning) ปัจจัยย่อยทั้ง 4 ของปัจจัยเชิงบริบทนี้เป็นสิ่งชักนำให้เกิดการต่อต้าน (Resistance) การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลสำเร็จ ขณะเดียวกันทั้งการต่อต้าน (Resistance) การมีกลุ่มพลวัตที่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ (Dysfunctional group dynamic) และการไร้ซึ่งเจตจำนงทางการเมืองและทางการเมือง (Absence of administrative and political will) ก็จะเป็นแรงที่ร่วมกันก่อให้เกิดการขาดภาวะความเป็นเจ้าของ (Lack of ownership) ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ไม่นโยบายไปปฏิบัติไร้ทั้งความรับผิดชอบและเหตุผลในการปฏิบัติงาน (Lack of accountability) และไร้ทั้งภาวะผู้นำ (Absence of leadership) ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ

ทั้งนี้ รูปแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จข้างต้น จะต้องตั้งอยู่บนข้อสมมุติพื้นฐานเชิงบริบท (Contextual assumption) 4 ประการ คือ (1) มีระบบการเมืองแบบแบ่งเป็นสองฝ่าย (A system of political dichotomy) (2) มีประวัติพฤติกรรมทางการเมืองเป็นแบบกึ่งเอกราชไปไทย (A history of quasi-autocratic political behavior) (3) มีนโยบายทางการเมืองที่ต้องทำเป็นลำดับแรก (A policy of high political priority) และ (4) มีบรรยากาศทางการเมืองที่ตึงเครียด (A tense political climate)

การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการวัดระดับของความสามารถ (Level of performance) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ หรือการวัดประสิทธิผลและการขาดประสิทธิผล (Effective-Ineffective) ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถทำได้หลายวิธี มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ทัศนะไว้ เช่น บาร์แดช (Bardach, 1977) ได้กล่าวว่า การวัดความล้มเหลวของนโยบายนั้น สามารถมองได้ 3 มิติด้วยกัน คือ (1) ความไม่สามารถในการบรรลุถึงซึ่งวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (2) การนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดความล่าช้า และ (3) การใช้งบประมาณในการดำเนินงานเกินที่กำหนด

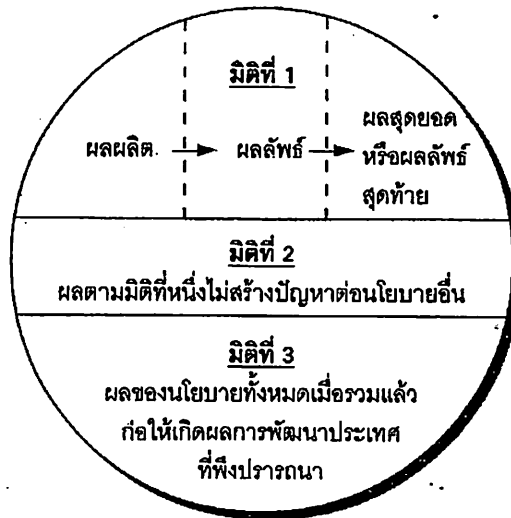
อินแกรม และ แมนน์ (Ingram & Mann, 1980) ได้ทำการศึกษาเรื่องความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มี 6 ด้านด้วยกัน คือ (1) ความขัดแย้งของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (2) ความต้องการของสังคม (3) นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน (4) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (5) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่นๆ และ (6) การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน

นอกเหนือจากปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ วรเดช จันทรร (2551: 104-106) ได้สรุปว่า ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นั้น สามารถวัดจากผลรวมของมิติต่างๆ ได้สามมิติ ได้แก่

มิติที่ 1 คือ การมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ผลผลิต (Outputs) 2) ผลลัพธ์ (Outcomes) และ 3) ผลสุดท้าย หรือผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate outcomes)

มิติที่ 2 คือ ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ

มิติที่ 3 คือ ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมดต้องก่อให้เกิดผลการพัฒนาประเทศในทางที่พึงปรารถนา ดังที่สามารถอธิบายได้ในแผนภูมิที่ 2.6



แผนภูมิที่ 2.6 มิตินี้ของตัวชี้วัดความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา: วรรณคดี จันทรศร. (2551: 106).

มิตินี้เหล่านี้เป็นเสมือนตัวชี้วัดในการประเมินสถานการณ์ในการปฏิบัติว่าจะสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือจุดมุ่งหมายของนโยบายที่กำหนดไว้หรือไม่

การนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

นโยบายสาธารณะ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารและพัฒนาประเทศ ทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่ นโยบายสาธารณะจะมีความสมบูรณ์ได้ก็ต่อเมื่อได้รับการนำไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เพราะนโยบายสาธารณะไม่ใช่เป็นสิ่งที่แสดงเจตจำนงหรือความตั้งใจของรัฐบาลที่จะกระทำหรือไม่กระทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมถึงการนำไปปฏิบัติให้ปรากฏผลเป็นจริงด้วย

นโยบายสาธารณะมีความสำคัญทั้งต่อผู้กำหนดนโยบาย ต่อประชาชน และต่อความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้เพราะนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการตอบสนองความต้องการและค่านิยมของประชาชน เป็นสิ่งที่บ่งบอกทิศทางของการพัฒนาประเทศ ความสำเร็จของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพจะส่งผลให้รัฐสามารถดำรงอำนาจในการบริหารประเทศต่อไปได้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐกำหนดนโยบายไม่สอดคล้องกับความต้องการและค่านิยมของประชาชนและสังคม และไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลให้รัฐบาลนั้นๆ หมดความชอบธรรมในการบริหารประเทศต่อไปได้ (สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2546: 43)

ขั้นตอนการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติเป็นขั้นตอนสำคัญมากในการที่จะชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ขึ้นอยู่กับ ระดับการปฏิบัติงาน (Level of performance) ความจริงจัง (Commitment) การมีเป้าหมายในนโยบายที่ชัดเจน (Clear Objective) และ การริเริ่มที่ดี (Good Initiative) ของกระบวนการกำหนดนโยบาย (แก้วเวียง นานาผล , 2553: 4) ส่วน วรเดช จันทรร (2527) กล่าวว่า ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จหรือล้มเหลวขึ้นอยู่กับ บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ (Policy standards and objectives) กระบวนการติดต่อสื่อสาร (Inter-organizational communication) กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล (Enforcement activities) ลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ (Characteristics of the implementing agencies) ทรัพยากร (Policy resources) ภาวะทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (Economic, social, and political conditions) กับการร่วมมือและการสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ (Co-operational and participational implementers)

สถานการณ์ยาเสพติดของโลก

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปแล้วว่า ปัญหายาเสพติดได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของประชาคมโลก จากรายงานของสำนักงานโครงการควบคุมยาเสพติดระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Drug Control Programme: UNDCP) พบว่า ประชากรโลกมากกว่า 200 ล้านคน ใช้ยาเสพติดประเภทต่าง ๆ โดยมีผู้เสพกัญชา 147 ล้านคน ยาบ้า 33 ล้านคน ยาอี 7 ล้านคน โคเคน 13 ล้านคน และฝิ่น 13 ล้านคน ซึ่งในจำนวนผู้เสพฝิ่น 13 ล้านคน เสพเฮโรอีน 9 ล้านคน นับว่าปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง และเป็นภัยคุกคามประชาคมโลก (UNODCCP, 2002: 7)

ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากยาเสพติดทั่วโลก ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา เนเธอร์แลนด์ สวีเดน สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่ ไอร์แลนด์เหนือ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น สิงคโปร์ อีฟกานีสถาน ปากีสถาน อินเดีย อิสราเอล สหภาพพม่า จีน มาเลเซีย ลาว เวียดนาม กัมพูชา และประเทศไทย จากรายงานสถานการณ์ยาเสพติดทั่วโลก พบว่า กลุ่มประเทศที่เป็นแหล่งผลิตและลำเลียงยาเสพติดรายใหญ่ ได้แก่ สหภาพพม่า อินเดีย ลาว โคลัมเบีย เปรู ไนจีเรีย เม็กซิโก อีฟกานีสถาน ปากีสถาน ปานามา และบราซิล เป็นต้น (นพดล กรรณิกา, 2510: 1)

การศึกษาสถานการณ์ยาเสพติดของโลกในครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะเลือกศึกษาเฉพาะสถานการณ์ที่อยู่ในแหล่งที่สำคัญของโลก ได้แก่ เอเชียกลาง (Central Asia region) และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia region) สรุปได้ดังนี้

1. สถานการณ์ยาเสพติดในเอเชียกลาง (Central Asia Region)

จากการศึกษาผลงานวิจัย เรื่อง “การพัฒนานโยบายต่อต้านยาเสพติดในเอเชียกลาง กรณีศึกษามิติทางกฎหมายและการเมือง—Developing Counter-Narcotics Policy in Central Asia: Legal and Political Dimensions” โดย ออสโมนาลีเยฟ (Osmonaliev, 2005: 1-12) ซึ่งเป็นรายงานผลการวิจัยด้านนโยบาย ที่ดำเนินการวิจัยตามโครงการเส้นทางสายไหมศึกษา (The Silk Road Studies Program) ของ มหาวิทยาลัยอัปเดตซาลา (Uppsala University) และสถาบันเอเชียกลาง-คอเคซัส มหาวิทยาลัยจอห์นส์ ฮอปกินส์-SAIS และตีพิมพ์โดยโครงการร่วมมือ เกี่ยวกับเรื่องยาเสพติด อาชญากรรมแบบองค์กร และความมั่นคงในยุโรปและเอเชีย (Joint Project on Narcotics, Organized Crime and Security in Eurasia) สรุปได้ดังนี้

ภูมิภาคเอเชียกลาง ตามนิยามของ อเล็กซานเดอร์ เซลิตเชงโก (Alexander Zelitchenko's definition) (Zelitchenko, 2003) หมายถึงส่วนที่เป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดผ่านและเป็นแหล่งที่ง่ายแก่การค้าสิ่งเสพติดที่เป็นยาเสพติดข้ามประเทศ (International drug trafficking) ประกอบด้วย ประเทศคาซัคสถาน (Kazakhstan) คีร์กีซสถาน (Kyrgyzstan) ทาจิกิสถาน (Tajikistan) เติร์กเมนิสถาน (Turkmenistan) และอุซเบกิสถาน (Uzbekistan) ทางเหนือของภูมิภาคนี้ ติดกับเขตแดนสหพันธรัฐรัสเซีย ทางใต้ติดกับอิหร่าน และอัฟกานิสถาน ทางตะวันออกติดกับจีน และทางตะวันตกติดทะเลแคสเปียน ส่วนอัฟกานิสถาน (Afghanistan) นั้นเป็นอีกประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียกลาง ตั้งอยู่ระหว่างประเทศอิหร่านกับปากีสถาน ถือเป็นประเทศผู้ผลิตฝิ่นและเฮโรอีนผิดกฎหมายแหล่งใหญ่ของโลก

คำว่า “การขยายอาณาเขตของยาเสพติด—Drug expansion)” หมายถึง การเพิ่มความรุนแรงหรือความเข้มข้นของการค้าสิ่งเสพติดซึ่งเป็นยาเสพติดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Illegal drug trafficking) พร้อมกับขยายพื้นที่เพื่อการค้ายาเสพติดชนิดต่างๆ ไปในประเทศอื่นๆ ซึ่งตามบริเวณชายแดนมักจะมีการค้าสิ่งเสพติดแบบใช้กองกำลังติดอาวุธ (Arms trafficking) ร่วมด้วย

สิ่งที่เรียกกันว่า “เส้นทางสายไหม (Silk routes)” เป็นเส้นทางที่มีถนนแยกย่อยออกไปอีกหลายสายแล้วมาบรรจบกันอีก เป็นเส้นทางที่ห้อมล้อมครอบคลุมพื้นที่ภูเขาและทะเลทรายหลายแห่งเอาไว้ ขณะเดียวกันก็เชื่อมโยงบริเวณที่อุดมด้วยน้ำและต้นไม้ในทะเลทรายหรือโอเอซิสหลายแห่ง (Oases) รวมทั้งเมืองต่างๆ ที่เป็นตลาดการค้าเข้าด้วยกัน คำว่า “ถนนสายไหม (Silk routes)” นี้ ใช้เรียกขานกันมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 แต่ก่อนนั้นเป็นเส้นทางที่กองคาราวานถูยก้ายีโดยการบรรทุกของชาวมองโกลเลียในคริสต์ศตวรรษที่ 13 เส้นทางการค้าระหว่างยุโรปกับเอเชียสายนี้ถูกทิ้งร้างไปในคริสต์ศตวรรษที่ 15 เนื่องจากความนิยมการค้าทางทะเลมีมากกว่า

ฝิ่นอาจเป็นหนึ่งในบรรดาผลิตภัณฑ์หลายหลากที่มีการขนส่งผ่านเส้นทางสายไหมที่ยิ่งใหญ่ (Great Silk Route) สายนี้ พัฒนาการของการผลิตและการค้าฝิ่นระหว่างประเทศในเอเชียเริ่มมีความสำคัญขึ้นในคริสต์ศตวรรษที่ 18 และยิ่งทวีความสำคัญขึ้นไปอีกนับแต่คริสต์ศตวรรษ

ที่ 19 เป็นต้นมา เมื่อบรรดาจักรวรรดิอาณานิคมยุโรปได้แบ่งสันปันส่วนดินแดนอันกว้างใหญ่ไพศาลของทวีปเอเชียระหว่างกัน อย่างไรก็ตาม การค้าฝิ่นก็ไม่อาจจะใช้เส้นทางต่างๆ ในเอเชียกลาง (Central Asia) ได้ นอกจากเส้นทางในเตอร์กิสถานส่วนที่อยู่ภายใต้การปกครองของจีน (Chinese Turkistan) เนื่องจากเอเชียกลางตอนล่าง (Lower Central Asia) ได้กลายเป็นเขตสงวนหลังจากที่รัสเซียเข้ายึดครองดินแดนภายใต้การปกครองของข่านคิวา (the khanate of Khiva) ในปี ค.ศ. 1873 แต่ปัจจุบันนี้ ขบวนการค้ายาเข้าฝิ่นที่ต้องห้ามตามกฎหมายต่างก็ใช้เส้นทางเอเชียกลางกันมากกว่าแต่ก่อนเสียอีก

การวิเคราะห์สถานการณ์ยาเสพติดในเอเชียกลางที่เกิดขึ้นในช่วงต้นปีคริสต์ทศวรรษ 1990 ได้เผยให้ทราบว่า มีการขยายออกไป และมีที่ท่าว่าจะเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างมั่นคง และมั่นใจได้ของภูมิภาคเอเชียกลางนี้ สถานการณ์ในส่วนของการค้าสิ่งเสพติดที่มีขอบด้วยกฎหมาย (Illegal trafficking) ในเอเชียกลางได้ขยายวงกว้างขึ้น โดยมีสถานการณ์สังคมเชิงลบช่วยเพิ่มความล่อแหลมและความสิ้นหวัง โดยเฉพาะระหว่างชั้นชนของประชากร ซึ่งในที่สุดก็นำไปสู่ปัญหาการติดยาเพิ่มขึ้น

ในบรรดาปัญหาต่างๆ นั้น การค้าสิ่งเสพติดที่เป็นยาเสพติด (Drug trafficking) ถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของการก่อการร้ายระหว่างชาติ (International terrorism) ขณะเดียวกัน กลุ่มอำนาจร่วมทั้งหลายในอัฟกานิสถานก็ยังไม่สามารถจะจัดการกับประเด็นปัญหานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระนั้น ความพยายามต่อต้านการค้าสิ่งเสพติดที่เป็นยาเสพติด ก็ยังเกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งปัญหาที่สำคัญที่สุดก็คือเสถียรภาพทางการเมือง (Political stability) ตลาดใหญ่ของยาเสพติดในรัสเซีย ยุโรป และจีน ได้พัฒนาไปมากจนกลายเป็นประเทศผู้บริโภคนยาเสพติดที่แน่นแฟ้นสม่ำเสมอ และเป็นตัวกระตุ้นการจัดหาจัดส่งยาเสพติด ยิ่งไปกว่านั้น การขาดเสถียรภาพทางการเมืองในเอเชียกลางและความไม่เข้มแข็งของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคดังกล่าว ทำให้ประเทศเหล่านั้นกลายเป็นแหล่งที่ง่ายแก่การค้าสิ่งเสพติดที่เป็นยาเสพติดข้ามประเทศ (International drug trafficking)

ในบรรดาสิ่งท้าทายต่างๆ ที่ภูมิภาคเอเชียกลาง (Central Asia region) กำลังเผชิญอยู่นั้น ยาเสพติดผิดกฎหมายที่ค่อขย มีเพิ่มมากขึ้นนับแต่ช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา นับว่ามีความสำคัญมาก โดยมีการผลิตฝิ่นเพิ่มขึ้นในอัฟกานิสถาน พร้อมกับการลำเลียงผ่านขึ้นไปทางเหนือสู่เอเชียกลาง ความเลวร้ายของสถานการณ์การค้ายาเสพติดที่ส่งผลกระทบต่อภูมิภาคดังกล่าว นับได้ว่ากำลังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ การค้ายาเสพติดนอกจากจะก่อให้เกิดการติดยา (Addiction) เกิดโรคต่างๆ ที่ระบาดเป็นครั้งคราว (Epidemics) และอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเพิ่มขึ้นแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนและความมั่นคงปลอดภัยของสังคมโดยรวมด้วย และเนื่องจากเป็นกิจการที่ลงทุนน้อยแต่ให้ผลกำไรมหาศาล การค้ายาเสพติดจึงส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของภูมิภาคดังกล่าวด้วยการก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงทางการเมือง

อย่างลึกซึ้ง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ความชอบด้วยกฎหมาย (Legitimacy) ของการปกครอง และรัฐบาลต่าง ๆ (Governments) ทั้งในระดับชาติและระดับระหว่างชาติ และก่อให้เกิดผลเสียต่อเสถียรภาพทางการเมือง (Political stability) และในที่สุดก็ด้วยการให้การอุดหนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Terrorism) และการก่อการกำเริบ (Insurgency) ทำให้เกิดความเสียหายเป็นอันมากแก่ความมั่นคงของชาติ (National security) โดยเฉพาะในทางการทหารในปัจจุบัน ด้วยประการต่าง ๆ ดังที่กล่าวแล้ว จึงเห็นได้ว่ายาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (Illicit drug) เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ความมั่นคงของประเทศชาติ สังคม และตัวบุคคลต่างๆ ในภูมิภาคนี้อย่างชัดเจน

ได้มีการจับกุมเฮโรอีนในเอเชียกลางได้เพิ่มขึ้นถึง 30 เท่าของเมื่อ ปี ค.ศ. 1993 เนื่องจาก พยาธิสภาพทางสังคม (Social Pathology) ของอาชญากรรมแบบองค์กร (Organized crime) ซึ่งอำนวยความสะดวกและดำเนินการค้าสิ่งเสพติด (Trafficking) อันเป็นยาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมายเข้าสู่รัสเซียและประเทศตะวันตกพร้อมกับดำเนินการฟอกกิจกรรมการค้าเงินงานต่างๆ ที่ผิดกฎหมายให้ดูว่าประหนึ่งเป็นการกระทำที่ถูกต้อง ได้เติบโตใหญ่ขึ้นจนกลายเป็นการคุกคามอย่างสำคัญต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้ ซึ่งเพียงแค่นี้ก็เป็นการพิสูจน์ได้ว่าหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายไม่สามารถที่จะคิดหาวิธี ระบบ หรือมาตรการจำกัดวงและต่อต้านภัยคุกคามนี้ ความพยายามเพื่อต่อต้านยาเสพติดในภูมิภาคนี้จะไม่เข้ากับการคาดการณ์เชิงวิเคราะห์ที่พยายามจะทำความเข้าใจทั้งในแง่ของขนาดและลักษณะของการพัฒนาการค้ายาเสพติด ปราศจากการคาดการณ์เชิงวิเคราะห์เช่นว่าเสียแล้วก็ไม่อาจจะเข้าใจสถานการณ์ได้อย่างละเอียด และก็ไม่อาจจะวางแผนให้ตรงกับกรอบเวลาได้ ในขณะที่กำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายต่อต้านยาเสพติด ยิ่งไปกว่านั้น การวิเคราะห์ดังกล่าวยังต้องมีการกำหนดลำดับก่อนหลังและขอบเขตของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเพื่อการต่อต้านยาเสพติดด้วย

สุดท้าย ออสโมนาลีเยฟ (Osmonaliev) ได้สรุปว่า เมื่อคริสต์ศหัสวรรษที่ 3 มาถึง ประชาคมโลกก็จะต้องเผชิญกับสิ่งที่คุกคามความปลอดภัยหลายอย่างที่ไม่ใหม่และซับซ้อนกว่าเดิมอย่างแท้จริง ปัญหาเหล่านี้รวมถึง การก่อการร้ายระหว่างชาติ (International terrorism) คติมูลาวิวัติทางศาสนา (Religious radicalism—ทัศนคติที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงถึงราก ในลักษณะมูลฐานของสังคมทางศาสนา) และการค้าสิ่งเสพติดซึ่งเป็นยาเสพติดที่มีชอบด้วยกฎหมาย (Illicit drug trafficking) รวมทั้งอาชญากรรมแบบองค์กรข้ามชาติ (Transnational organized crime) ในรูปอื่นๆ ด้วย ทั้งหมด ที่กล่าวมานี้ล้วนพบได้ในเอเชียกลาง ที่ซึ่งเผชิญกับปัญหาต่างๆ ตลอดมา ทั้งปัญหาการขยายอาณาเขตของยาเสพติดที่มีต้นทางจากอัฟกานิสถาน เมื่อตุรกีและอิหร่านได้เพิ่มความพยายามที่จะยับยั้งการค้าสิ่งเสพติดประเภทยาเสพติดตลอดแนวชายแดนของประเทศ กลุ่มอาชญากรรมแบบองค์กรเฉพาะกิจกลุ่มต่างๆ (Organized transitional criminal groups) ก็เริ่มขมิ้มค้นหาเส้นทางใหม่ๆ ผ่านประเทศทั้งหลายในเอเชียกลางไปยังตลาดรัสเซียและยุโรป พร้อมกันนั้น ประเทศต่างๆ ในเอเชียกลางก็กลายเป็นตลาดผู้บริโภคที่ใหญ่มากไปด้วย

การวิเคราะห์ปฏิบัติการของหน่วยงานต่างๆ ในเอเชียกลาง ที่บังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ายาเสพติดประเภทยาเสพติด พบว่า มีความเป็นไปได้น้อยมากที่จะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ แท้ที่จริงแล้ว แนวโน้มในปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าสถานการณ์น่าจะเลวลงด้วยซ้ำ ด้วยข้อเท็จจริงอันไม่พึงประสงค์ที่ว่าอาชญากรรมที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด (Drug-related crime) กำลังแทรกซึมลงไปทุกขณะในหมู่ชนชั้นต่างๆ ของเอเชียกลาง วิธีการต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้สำหรับใช้ต่อต้านการค้ายาเสพติด ได้แก่ การออกกฎหมายเพื่อเล่นงานการค้ายาเสพติด ผลการวิจัยที่ชี้แนะวิธีปฏิบัติต่อการค้ายาเสพติด ล้วนแล้วแต่ตามไม่ทันจำนวนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของยาเสพติดที่พุ่งสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งวิธีการต่างๆ ที่ใช้ในการค้ายาเสพติด และความสำเร็จในการรื้อราษฎรบังหลวงด้วย ประเทศต่างๆ ในเอเชียกลาง โดยเฉพาะทาจิกิสถานและคีร์กีสถาน ต่างก็ต้องเผชิญกับความเสียหายอย่างมากต่อการตกเป็นผู้ผลิตยาเสพติดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

อัฟกานิสถาน (Afghanistan)

อัฟกานิสถาน (Afghanistan) เป็นอีกประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียกลาง ตั้งอยู่ระหว่างประเทศอิหร่านกับปากีสถาน ถือเป็นประเทศผู้ผลิตฝิ่นและเฮโรอีนผิดกฎหมายแหล่งใหญ่ของโลก กระทรวงต่อต้านยาเสพติด (Ministry of Counter Narcotics) สาธารณรัฐอิสลามอัฟกานิสถาน (Islamic Republic of Afghanistan) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) สนับสนุนแผนงานกองทุนเพื่อต่อต้านยาเสพติด (Support to the Counter Narcotics Trust Fund (CNTF) Programme) รายงานว่า ปัญหายาเสพติดในอัฟกานิสถานนับว่ามีความสำคัญขึ้นเป็นลำดับ ในฐานะที่เป็นประเทศผู้ผลิตฝิ่นและเฮโรอีนผิดกฎหมายแหล่งใหญ่ของโลก ประมาณกันว่าในปี ค.ศ. 2004 อัฟกานิสถานมีส่วนผลิตฝิ่นสูงถึงร้อยละ 87 ของการผลิตฝิ่นในโลก ในปี ค.ศ. 2004 การปลูกฝิ่นได้แผ่ขยายไปทั่วทุกจังหวัดในอัฟกานิสถาน และการส่งออกฝิ่นมีมูลค่าราวร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Licit GDP) อุตสาหกรรมการผลิตยาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมายมีผลกระทบต่อสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ อัฟกานิสถานและประเทศเพื่อนบ้านหลายประเทศ ด้วยว่านอกจากจะเป็นแหล่งทุนแก่บรรดาองค์กำลังทหารอาสาสมัครที่ผิดกฎหมายและการก่อการร้ายแล้ว ยังเป็นการบ่อนทำลายชื่อเสียงอันดีของประเทศอัฟกานิสถานเองอีกด้วย รัฐบาลอัฟกานิสถานปัจจุบันได้ตระหนักถึงประเด็นปัญหาการต่อต้านยาเสพติดและได้เพิ่มความพยายามในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการปลูกฝิ่นและปัญหาอุตสาหกรรมการผลิตยาเสพติดในประเทศให้จงได้ (Ministry of Counter-Narcotics, Islamic Republic of Afghanistan, & United Nations Development Programme, 2005: 1-5)

การวิเคราะห์สถานการณ์ยาเสพติดในอัฟกานิสถาน

การวิเคราะห์สถานการณ์ยาเสพติดในอัฟกานิสถานซึ่งเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดและมี การพัฒนาน้อยที่สุดในโลก จากรายงานการพัฒนามนุษยชาติสำหรับชาติอัฟกานิสถาน (National Human Development Report for Afghanistan) โดย บลังชาร์ด (Blanchard, 2009: 1-47) จากรายงาน ดังกล่าวพบว่า ในจำนวน 178 ประเทศตามดัชนีการพัฒนามนุษยชาติ (The Human Development Index) ปี ค.ศ. 2004 นั้น อัฟกานิสถานอยู่ในลำดับที่ 173 มีสิ่งต่าง ๆ ที่ชี้ว่าเป้าหมายการพัฒนาใน รอบสหัสวรรษของอัฟกานิสถาน (Afghanistan's Millennium Development Goals: MDGs) ต่ำกว่า ของบรรดาประเทศในย่านกึ่งทะเลทรายซาฮาราของแอฟริกา (Sub-Saharan African countries) ร้อยละ 70 ของประชากรยากจน มีรายได้ต่อหัวน้อยกว่าวันละ 2 เหรียญสหรัฐ มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวม ในประเทศต่อหัวต่อปี (Per capita GDP) เพียง 190 เหรียญสหรัฐ ซึ่งเพิ่มขึ้นเป็น 300 เหรียญสหรัฐ เมื่อรวมเอารายได้จากยาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมายเข้าไปด้วย

บลังชาร์ด (Blanchard, 2009: 1) กล่าวว่า ได้มีการพยายามนานาประการในระดับ นานาชาติดำเนินการปราบปรามการค้ายาเสพติดของอัฟกานิสถานตลอดมา ทาง การสหประชาชาติ ประเมินว่าอัฟกานิสถานเป็นแหล่งฝิ่นที่ผิดกฎหมายถึงร้อยละ 90 ของโลก (United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)/Government of Afghanistan Ministry of Counternarcotics (MCN), 2008) ทาง การอัฟกานิสถาน สหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติ แย้งว่าการปลูกฝิ่นและการค้า สิ่งเสพติดประเภทยาเสพติด นอกจากก่อให้เกิดกลยุทธ์ที่เป็นอันตรายต่อความมั่นคงและเสถียรภาพ ของอัฟกานิสถานแล้ว ยังเป็นภัยทั้งต่อความสำเร็จของการต่อต้านการก่อการร้ายหลังเหตุการณ์ วันที่ 11 กันยายน (Post-9/11 counterterrorism) และความพยายามในการบูรณะประเทศด้วย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา นโยบายต่อต้านยาเสพติด (Counternarcotics policy) ได้ถูกกำหนดให้กว้างขึ้น กว่าเดิม มีการอภิปรายเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่องในสายการบริหารและในรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบาย ต่าง ๆ และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์ของสหรัฐอเมริกาในอัฟกานิสถาน

ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา พื้นที่ปลูกฝิ่นที่ผิดกฎหมายได้เพิ่มขึ้นจาก 29,000 เฮกตาร์ ในปี ค.ศ. 1986 เป็น 131,000 เฮกตาร์ในปี ค.ศ. 2004 และด้วยความขัดแย้งที่มีต่อเนื่องกันมายาวนาน หลายทศวรรษ โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ทางการเงิน และโครงสร้างทางกายภาพของ อัฟกานิสถานได้รับความเสียหายมาจนถึงปัจจุบัน อัตราความยากจนในชนบทท้องถิ่นห่างไกล ความไม่รู้หนังสือ อัตราการตายของทารกและมารดา ล้วนพุ่งสูงขึ้นถึงระดับสูงสุดของโลก

ขณะที่ประชากรส่วนใหญ่ (ร้อยละ 70-80) ของอัฟกานิสถานเลี้ยงชีพอยู่ได้ด้วยการ เกษตรกรรม ระบบการทำกรเกษตรก็อยู่ในสภาพอ่อนแอ โครงสร้างพื้นฐานที่มีก็อยู่ในสภาพย่ำแย่ เป็นอุปสรรคต่อการนำผลิตผลการเกษตรออกสู่ตลาด เกษตรกรส่วนใหญ่มีที่ดินเป็นของตนเองกัน คนละเล็กคนละน้อย และมีโอกาสจำกัดในการหารายได้จากนอกระบบการเกษตรของตน

ในปัจจุบัน อัฟกานิสถานได้กลายเป็นแหล่งผลิตฝิ่นและเฮโรอีนที่ผิดกฎหมายแหล่งใหญ่ของโลก ประมาณกันว่าอัฟกานิสถานมีส่วนถึงร้อยละ 87 ในการผลิตฝิ่นทั้งโลก ยิ่งไปกว่านั้นในปี ค.ศ. 2004 การปลูกฝิ่นได้แผ่ขยายไปทั่วทุกจังหวัดของอัฟกานิสถาน มูลค่าการส่งออกฝิ่นสูงถึงราวร้อยละ 60 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Licit GDP) ในปี ค.ศ. 2003 ของอัฟกานิสถาน อุตสาหกรรมการผลิตยาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมายยังมีผลกระทบต่อสถานการณ์ความมั่นคงทั้งของอัฟกานิสถานเองและของบรรดาประเทศเพื่อนบ้านด้วย ด้วยว่านอกจากจะเป็นแหล่งทุนแก่บรรดากองกำลังทหารอาสาสมัครที่ผิดกฎหมายและการก่อการร้ายแล้วยังเป็นการบ่อนทำลายชื่อเสียงอันดีของประเทศอัฟกานิสถานเองอีกด้วย ในปัจจุบัน มีทางเลือกจำกัดมากในการหยุดยั้งประชากรของอัฟกานิสถานให้หลุดพ้นจากอุตสาหกรรมการผลิตยาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมาย พร้อมกับให้มีโอกาสทำมาหาเลี้ยงชีพที่ไม่ขัดต่อกฎหมายได้อย่างยั่งยืน

องค์การความร่วมมือเพื่อการช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ทั่วโลก (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere: CARE) กล่าวว่า ปัญหายาเสพติดในอัฟกานิสถานได้ทวีความสำคัญขึ้นเรื่อย ๆ นับแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน บัดนี้ ทั้งรัฐบาลอัฟกานิสถานและประชาคมนานาชาตินั้น ยังตระหนักถึงประเด็นปัญหาที่เกี่ยวกับยาเสพติด พร้อมกันนั้นก็ได้พยายามดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้มากขึ้น เพื่อแก้ปัญหากลุ่มฝิ่นที่ผิดกฎหมายและปัญหาอุตสาหกรรมการผลิตยาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมายในอัฟกานิสถานให้จงได้ ผลที่คาดว่าจะได้รับและตัวบ่งชี้ของ UNDAF (The United Nations Development Assistance Framework—โครงการความช่วยเหลือการพัฒนาของสหประชาชาติ) มีดังนี้

- ในปี ค.ศ. 2008 รัฐบาลต้องได้รับการทำให้สามารถยินยอมตามพันธกรณีในอันที่จะตกลงเข้าอยู่ภายใต้บรรดาอนุสัญญาระหว่างชาติ และให้สัตยาบันบรรดาอนุสัญญาอื่นๆ ที่ยังมีได้ให้สัตยาบันไว้

- ในปี ค.ศ. 2008 นโยบายของชาติและการวางแผนกรอบงานที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ต้องเป็นการจัดให้มีสิ่งแวดล้อมที่ก่อให้เกิดความสามารถในการส่งเสริมและสร้างความมั่นคงทางการทำมาหาเลี้ยงชีพอย่างยั่งยืน

- ในปี ค.ศ. 2008 บรรดาโอกาส ความสันทัดชำนาญที่ดิน และ โครงสร้างพื้นฐานต้องเป็นการเปิด โอกาสให้แก่การให้ความร่วมมืออย่างแข็งขันในการก่อให้เกิดเศรษฐกิจและภาคเอกชนที่เข้มแข็งอย่างเป็นระบบ (Strengthened formal economy and private sector) ที่ดีกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มผู้ยากจนและกลุ่มที่อ่อนด้อยทั้งหลาย

ฝิ่นครอบงำชีวิตทางเศรษฐกิจและการเมืองในอัฟกานิสถานอย่างไม่มีที่ใดในโลกจะเทียบได้ สงครามและความแห้งแล้งในหลายปีที่ผ่านมาได้ก่อให้เกิดสิ่งแวดล้อมที่เปรียบเสมือนการใส่ปุ๋ยให้แก่ฝิ่น เมื่อรัฐอ่อนกำลังลง ในเวลาเดียวกันเกษตรกรก็สิ้นหวังที่จะขายพืชผลให้ได้ราคาในตลาด ทำให้ในปัจจุบัน เศรษฐกิจฝิ่นและความไม่มั่นคงแพร่ไปทั่ว สิ่งเหล่านี้คุกคามต่อการสร้างเสถียรภาพและความมั่นคงให้แก่อัฟกานิสถาน

ฝืนของอัฟกานิสถานก่อให้เกิดผลกระทบทั้งอัฟกานิสถานเองและหลายประเทศทั่วโลก ปัจจุบันอัฟกานิสถานผลิตฝิ่นมากถึงร้อยละ 87 ของฝิ่นผิดกฎหมายทั้งโลก โดยปลูกกันทั่วไปทั้ง 34 จังหวัดของอัฟกานิสถาน รายได้จากการปลูกฝิ่นและการค้าสิ่งเสพติดจากฝิ่นมีจำนวนมากกว่า รายได้จากเศรษฐกิจที่ถูกต้องตามกฎหมายกว่าครึ่ง ในอัฟกานิสถานนั้น การค้ายาเสพติดเป็นเสมือน การให้เชื้อเพลิงแก่การรื้อราษฎรบังหลวง ให้การสนับสนุนทางการเงินแก่บรรดาขุนศึกและผู้มีอำนาจ การก่อการกำเริบและการก่อการร้าย สร้างวงจรของความไม่มั่นคงอันชั่วร้ายที่คุกคาม ครอบงำรัฐบาลในนครกานูลที่เพิ่งได้รับการเลือกตั้งมา

เป้าประสงค์หลักของนโยบายปราบปรามยาเสพติด ก็คือ ต้องหยุดยั้งเรื่องวงจรของความไม่มั่นคงนี้ขึ้นมาพูดให้รู้ทั่วกัน เพื่อเป็นการทำให้แน่ใจว่าอัฟกานิสถานจะได้ไม่กลายเป็นประเทศ ยาเสพติดที่ประสบความสำเร็จของโลก นอกจากนี้ การค้ายาเสพติดก็ยังคงเฟื่องฟู ครอบงำที่ ประเทศอัฟกานิสถานยังคงช่วยตัวเองไม่ได้และเศรษฐกิจในชนบทยังคงอยู่ในสภาพล้มลุกคลุกคลาน และทรานนั้น การเอาชนะฝิ่นก็เป็นสิ่งทำลายเช่นเดียวกับการสร้างชาติและการพัฒนาเศรษฐกิจ

ดังนั้น การรณรงค์ปราบปรามยาเสพติดที่มีประสิทธิภาพ จึงต้องกำหนดให้การพัฒนา ชนบททั้งสองอย่างนี้เป็นสิ่งที่ต้องทำก่อนเป็นอันดับแรก เพื่อให้แน่ใจได้ว่าประชาชนในชนบทมี ทางเลือกเกี่ยวกับแหล่งรายได้และสินเชื่อ (คือ “ทางเลือกในการทำมาหากินด้วยอาชีพต่าง ๆ— Alternative livelihoods”) การบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำลายบรรดาห้องปฏิบัติการ ผลิตเฮโรอีน และจับกุมพวกนักค้าสิ่งเสพติดรายสำคัญ (Major traffickers) พร้อมทั้งพวกขุนศึกกอง กำลังและผู้มีอำนาจทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการค้ายาเสพติด

การริเริ่มต่าง ๆ เหล่านี้ ต้องรีบดำเนินการก่อนที่จะแผ่ขยายการกวาดล้างแบบถอนราก ถอนโคนออกไป การรณรงค์ปราบปรามยาเสพติดใดๆ ที่กระทำต่อเศรษฐกิจที่พึ่งพาฝิ่นที่มีขนาด มหึมานี้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาแผนงานที่เกี่ยวกับทางเลือกในการทำมาหากินด้วยอาชีพต่าง ๆ จะต้องได้รับการอุดหนุนด้วยเงินทุนอย่างเพียงพอ และยังจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องไม่ผิดพลาด แม้ในสิ่ง เล็กน้อยที่ใช้เวลาเพียงช่วงสั้นๆ เพื่อให้ได้รับความสำเร็จในระยะยาว รายงานหลายฉบับของ สหประชาชาติที่ออกมาเมื่อเร็ว ๆ นี้ ชี้ว่า ก่อนช่วงเนที่ผลผลิตฝิ่นอาจลดลงในปี ค.ศ. 2005 แต่หากว่า ความยากจนยังคงมีอยู่ทั่วไปในชนบทและราคาฝิ่นมีที่พวว่าจะดีขึ้นในปี ค.ศ. 2006 ก็อาจมีการรื้อฟื้น การปลูกฝิ่นขึ้นมาอีกและอาจปลูกมากขึ้นกว่าเดิมได้อย่างง่ายดาย (CARE, 2005)

สรุปสาระสำคัญ

บลังการ์ด (Blanchard, 2009: 45-46) ได้สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการวิเคราะห์สถานการณ์ ยาเสพติดในอัฟกานิสถานไว้ว่า การปลูกฝิ่นและการค้าสิ่งเสพติดประเภทยาเสพติดได้เซาะกร่อน ความเป็นระเบียบเรียบร้อยทางเศรษฐกิจและการเมืองของอัฟกานิสถานที่เปราะบางมาตั้งแต่ในอดีต จนถึงปัจจุบัน เป็นเวลากว่า 30 ปีแล้ว ทั้งๆ ที่รัฐบาลอัฟกานิสถาน รัฐบาลสหรัฐอเมริกา และรัฐบาล

ของประเทศพันธมิตรอื่นๆ ได้พยายามดำเนินการต่อต้านยาเสพติดตลอดมา แต่อัฟกานิสถานก็ยังคงเป็นแหล่งฝิ่นที่ผิดกฎหมายถึงกว่าร้อยละ 90 ของโลก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา ความพยายามจัดให้มีเศรษฐกิจทางเลือกที่สามารถดำเนินการต่อไปได้จริงเพื่อทดแทนการปลูกฝิ่นและเพื่อทำลายล้างการค้าสิ่งเสพติดประเภทยาเสพติดและการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับการค้าสิ่งเสพติดประสบผลสำเร็จในบางพื้นที่ อย่างไรก็ตาม ความไม่มั่นคงปลอดภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่จังหวัดทางตอนใต้ของเฮลมานด์ (Helmand) และการฉ้อราษฎร์บังหลวงยังเป็นแรงหนุนอย่างต่อเนื่องให้มีการปลูกฝิ่นเพิ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2006 และ 2007 ส่งผลให้ได้ผลผลิตฝิ่นเป็นจำนวนสูงกว่าที่แล้ว ๆ มา ในปี ค.ศ. 2008 มีการปลูกฝิ่นน้อยลงในพื้นที่ภาคกลางตอนบนและในพื้นที่ภาคตะวันออกของอัฟกานิสถาน ขณะเดียวกันกิจกรรมเกี่ยวกับยาเสพติดก็รุนแรงขึ้นในภาคใต้และภาคตะวันตก ซึ่งในปี ค.ศ. 2008 นี้ปรากฏว่าการปลูกฝิ่นและการผลิตฝิ่นของอัฟกานิสถานโดยรวมมีปริมาณลดลงเล็กน้อย ทั้งนี้เป็นผลจากการกดดันของทางการระดับจังหวัด การที่ข้าวสาลีมีราคาสูงขึ้น ความแห้งแล้ง และการที่ราคาฝิ่นตกต่ำลง ซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลต่อชาวไร่ฝิ่นบางรายในการตัดสินใจไม่ปลูกฝิ่นหรือลดพื้นที่ปลูกฝิ่นลง ผู้เชี่ยวชาญบางคนตั้งข้อสงสัยว่าการเปลี่ยนแปลงด้านการปลูกฝิ่นดังกล่าวนี้จะคงอยู่ได้ไม่นาน และได้แนะนำให้เร่งเสริมสิ่งเหล่านั้นให้แข็งแกร่งขึ้นเพื่อให้สามารถทดแทนการปลูกฝิ่นได้อย่างถาวร

นอกจากนั้น พวกก่อกบฏและก่อการกำเริบ องค์การอาชญากรรมต่างๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฉ้อราษฎร์บังหลวงทั้งหลาย ที่มีอยู่ทั่วประเทศอัฟกานิสถาน ต่างก็หาประโยชน์จากยาเสพติดใส่ตัวในรูปของแหล่งรายได้และการอุปถัมภ์ค้ำจุนที่แน่นอน ซึ่งสิ่งต่างๆ ที่กลุ่มเหล่านี้กระทำได้กลายเป็นอันตรายต่อความมั่นคงภายใน (Internal security) และความชอบธรรมหรือความชอบด้วยกฎหมาย (Legitimacy) ของรัฐบาลอัฟกานิสถานที่เป็นรัฐบาลประชาธิปไตย ซึ่งปกติก็เปราะบางอยู่แล้ว ทางการศึกษาประมาณการว่ามูลค่าการส่งออกฝิ่นและสิ่งเข้าฝิ่นต่างๆ ในปี ค.ศ. 2008 สูงถึงกว่า 3 พันล้านเหรียญสหรัฐ (...the export value of the 2008 opium poppy crop and its derived opiates reached over \$3 billion...) ทำให้เกรงกันว่า การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของอัฟกานิสถานจะดำเนินการต่อไปได้ก็แค่โดยอาศัยผลกำไรจากยาเสพติด การค้าสิ่งเสพติดประเภทยาเสพติดต่าง ๆ ของชาวอัฟกานิสถานยังดูเหมือนว่าจะจะเป็นแหล่งให้การอุดหนุนทางการเงินและการส่งกำลังบำรุงแก่กลุ่มถือคตินิยมสุดขีด (Extremist groups) ที่ยังคงปฏิบัติการอยู่ทั้งในประเทศอัฟกานิสถานเองและในพื้นที่โดยรอบ ซึ่งรวมทั้งกลุ่มนักรบตาลิบัน (Taliban fighters) และกลุ่มปฏิบัติการอัลเคดา (Al Qaeda operatives) บางกลุ่มด้วย ถึงแม้บรรดาองค์กำลังผสมอาจไม่ค่อยเชื่อถือตัวเลขเกี่ยวกับยาเสพติดด้วยเหตุผลที่ได้รับทางด้านข่าวกรองและความมั่นคง นักสังเกตการณ์จำนวนมากเตือนว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่มาจาก การแต่งตั้งและที่มาจาก การเลือกตั้งคือตัวการที่เป็นอุปสรรคขัดขวางความก้าวหน้าทางการเมืองของอัฟกานิสถาน

บลันชาร์ด (Blanchard) ยังได้กล่าวต่อไปว่า ประธานาธิบดีโอบามา (President Obama) ได้กล่าวเมื่อเดือนมีนาคม 2009 มีความว่า เศรษฐกิจของอัฟกานิสถานถูกบั่นทอนลงด้วยการเฟื่องฟูของการค้ายาเสพติดที่เป็นการส่งเสริมการเป็นอาชญากรและการให้ทุนสนับสนุนการก่อการกำเริบ ประธานาธิบดี ฮามิด การ์ไซ (Hamid Karzai) แห่งอัฟกานิสถานระบุว่าเศรษฐกิจที่ขึ้นอยู่กับฝิ่นนั้น เสมือน “เป็นสิ่งใหญ่สุดสิ่งเดียวที่ทำลายต่อความมั่นคง การพัฒนา และวิธีการปกครอง (Governance) ของอัฟกานิสถานในระยะยาว” รัฐสภาได้จัดสรรเงินประมาณ 2,900 ล้านดอลลาร์สหรัฐเพื่อการช่วยเหลือต่างประเทศในการต่อต้านยาเสพติด ทั้งที่เป็นการช่วยเหลือตามปกติและการสนับสนุนพิเศษเป็นครั้งคราว และให้การสนับสนุนอัฟกานิสถานตามแผนงานต่างๆ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2001 ไปจนถึงปีงบประมาณ 2009 ในเดือนมีนาคม 2009 ริชาร์ด โฮลบรูค (Richard Holbrooke) ผู้แทนพิเศษเพื่อการบริหารของโอบามาสำหรับอัฟกานิสถานและและทูตประจำปากีสถาน เห็นว่า ความพยายามต่าง ๆ ของสหรัฐอเมริกาในการต่อต้านยาเสพติดในอัฟกานิสถานนั้น เรียกได้ว่า “เป็นการสิ้นเปลืองมากที่สุดและเป็นแผนงานที่ไร้ผลเป็นที่สุดเท่าที่ข้าพเจ้าได้เห็นมาในรอบ 40 ปี ของรัฐบาลทั้งที่เข้ามาและออกไปแล้ว” การบริหารของโอบามาและสมาชิกที่เข้าประชุมในสมัยประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 111 อาจต้องพิจารณาจัดระเบียบในการต่อต้านยาเสพติดเสียใหม่ เพื่อให้เป็นส่วนหนึ่งในการสร้างเสถียรภาพให้แก่อัฟกานิสถาน

2. สถานการณ์ยาเสพติดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asia)

ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบันประกอบด้วย 10 ประเทศ ได้แก่ บรูไน พม่า กัมพูชา อินโดนีเซีย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม (ASEAN, 2011: 1) จากรายงานสถานการณ์ยาเสพติดของ UNODC พบว่า ประเทศที่เป็นแหล่งผลิตรายใหญ่ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบัน คือ บริเวณสามเหลี่ยมทองคำ (Golden Triangle) ได้แก่ บริเวณที่เป็นรอยต่อดินแดนของสามประเทศ คือ ไทย ลาว และพม่า โดยมีแม่น้ำรวกไหลมารวมกันกับแม่น้ำโขงตรงบริเวณบ้านสบรวก อำเภอเชียงแสน จังหวัดเชียงราย กั้นเขตแดนระหว่างกันไว้ และในพื้นที่นี้เองมีการลักลอบค้าและผลิตสิ่งเสพติดประเภทฝิ่นและเฮโรอีน โดยเฮโรอีนกว่าครึ่งของจำนวนที่มีอยู่ทั้งหมดในโลกไปจากสามเหลี่ยมทองคำนี้ และมีการลักลอบนำออกไปขาย ยังแอฟริกา ยุโรป และอเมริกา (UNODC, 2011) สำหรับประเทศพม่า และประเทศอื่นๆ ได้แก่ กัมพูชา สปป.ลาว และมาเลเซีย ฯลฯ เป็นทั้งผู้ค้าและผู้ผลิต ผู้ค้าชาวต่างชาติที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาบ้าเป็นชาว สปป.ลาว พม่า และกัมพูชา ส่วนไอซ์น้ำเข้าโดยชาวอิหร่าน เฮโรอีนจากอัฟกานิสถาน ปัจจุบันพบว่าการลักลอบนำเข้าเคตามีนผงจากประเทศอินเดียเพื่อส่งต่อไปประเทศมาเลเซีย และสารตั้งต้นในการผลิตไอซ์ที่มีอยู่ในยาแก้ปวดที่มีส่วนผสมของซูโดอีเฟดรีน ไปยังแหล่งผลิตในประเทศไทย มาเลเซีย และเกาหลีใต้เป็นจำนวนมาก (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2554) ซึ่งในหัวข้อนี้จะนำเสนอรายละเอียดเฉพาะประเทศสหภาพพม่า

กับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว (สปป.ลาว) ที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคนี้ ซึ่งจากการรายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (สำนักงาน ป.ป.ส., 2554: 5-6) สรุปได้ดังนี้

สหภาพพม่า

ประเทศพม่ายังเป็นแหล่งผลิตยาเม็ดเมทแอมเฟตามีนและยาบ้ารายใหญ่ในเอเชีย โดยมีชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนระหว่างไทยกับพม่า คือ “กลุ่มว้า” หรือ กองกำลังหัวว้า (UWSA) ถูกระบุว่าเป็นผู้ผลิตและค้ายาเสพติดรายใหญ่และผูกขาดตลาดยาเสพติดในภูมิภาคได้เร่งจำหน่ายยาเสพติดเพื่อนำเงินมาเป็นทุนเสริมศักยภาพกำลังทางทหารเพื่อการสู้รบกับรัฐบาลพม่า ด้วยการจัดองค์กรแบบองค์กรข้ามชาติและบริหารจัดการในเรื่องการแสวงหาสารตั้งต้นต้นทุนต่ำเพื่อประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจยาเสพติด จนทำให้ช่วงปี 2550-2553 ที่ผ่านมามีกำไรจากธุรกิจยาเสพติดของกองกำลังหัวว้า (กกล.ว้า) สูงเพิ่มขึ้นจากช่วงปี 2547-2549 กว่าเท่าตัว ซึ่งการที่พม่าไม่ใช่กฎหมายต่อชนกลุ่มว้าอย่างจริงจังต่อเนื่องส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ยาเสพติดในประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะประเทศไทย อย่างไรก็ตามรัฐบาลพม่าก็กำลังมุ่งการจัดการผลิตและการค้ายาเสพติดทุกประเภทในปี 2014 ซึ่งเป็นระยะเวลา 1 ปี ก่อนแผนยุทธศาสตร์แก้ปัญหาเสพติดของเอเชียตั้งไว้ให้ทุกภูมิภาคของอาเซียนปลอดยาเสพติดในปี พ.ศ. 2558 หรือ ค.ศ. 2015 ทั้งนี้สหประชาชาติมีแผนร่วมกับรัฐบาลพม่าในการทำการเกษตรปลูกพืชทดแทนพืชเสพติด แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การขาดแคลนเงินทุน อุปกรณ์ และองค์ความรู้ในการแก้ปัญหาเสพติดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรัฐบาลพม่า

สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

สำหรับ สปป.ลาว ไม่ปรากฏข่าวที่ชัดเจนถึงแหล่งผลิตยาเสพติด แต่มีการเปิดบ่อนคาสีโนที่เมืองต้นผึ้ง แขวงบ่อแก้ว ที่มีลักษณะเป็นศูนย์บันเทิง (Entertainment complex) มีการตั้งข้อสังเกตว่า นอกจากเป็นธุรกิจฟอกเงินของนักค้ายาเสพติดแล้ว ยังเป็นสถานที่เอื้อให้เกิดการติดต่อซื้อขายยาเสพติดด้วย ในส่วนของการลักลอบลำเลียงยาเสพติดจากประเทศพม่า ผ่านมายัง สปป.ลาว ก่อนจะนำเข้าสู่ประเทศไทย ยังมีการระบุในลักษณะนี้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะเมื่อมีการปฏิบัติการสกัดกั้นตามแนวชายแดนภาคเหนืออย่างเข้มข้น สิ่งบอกเหตุที่แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ดังกล่าวคือ

1. การจับกุมยาเสพติดที่มากเป็นประวัติการณ์ใน สปป.ลาว กรณีจับกุมเมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ 2553 มีการจับกุมและตรวจยึดยาบ้าได้ถึง 21.8 ล้านเม็ด โดยลำเลียงมากับรถบรรทุกน้ำมันจากแขวงบ่อแก้ว มาทางนครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งในกรณีนี้มีรถบรรทุกอีก 2 คันที่ร่วม

ขบวนการสามารถรอดพ้นการจับกุมไปได้ หรือการจับกุมเมื่อเดือนตุลาคม 2553 มีการล้าเลียงเฮโรอีน 57 แห่ง ยาบ้า 1 ล้านเม็ด เพื่อไปยังบ่อนคาสีโน แต่ถูกจับได้ที่แขวงบ่อแก้ว

2. ปรากฏข่าวสารและการจับกุมการลักลอบนำยาเสพติดในพื้นที่ชายแดนภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยในปี 2553 เพิ่มจำนวนมากขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2551-2552 เฉพาะคดียาบ้าที่เป็นของกลางมากกว่าแสนเม็ด มีการจับกุมได้มากกว่า 7 คดี ในพื้นที่จังหวัดหนองคายและเลย อย่างไรก็ตามการจับกุมในลักษณะดังกล่าว คาดว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อการค้ายาเสพติดรายสำคัญ เนื่องจากระบบการค้ามีการจ่ายเงินล่วงหน้าอย่างน้อยร้อยละ 30-50 ทำให้ผู้ผลิตหรือผู้ค้ามีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการค้าในครั้งต่อไปได้

ปัจจุบัน พบว่าเครือข่ายชาวแอฟริกันตะวันตก มีเครือข่ายการค้าอยู่ทุกทวีปทั่วโลก ซึ่งการข่าวระบุว่า ประเทศไทยเป็นเป้าหมายหนึ่งของเครือข่ายนี้ในการที่จะใช้เป็นฐานทางการค้า เนื่องจากประเทศไทยมีปัจจัยที่เอื้อในหลาย ๆ ด้าน ได้แก่ ยาเสพติดได้ง่าย เป็นศูนย์กลางคมนาคมทางอากาศได้ง่าย รวมทั้งค่าครองชีพไม่แพง ในส่วนของประเทศอิหร่าน ชาวอิหร่านได้รับการคว่ำบาตรทางการค้าทั้งจากอเมริกาและยุโรปในเรื่องปัญหานิวเคลียร์ ทำให้ประชาชนชาวอิหร่านมีความยากจน และการที่อิหร่านมีโรงงานผลิตยูโดอีเฟดรินภายในประเทศ จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ทำให้คาดว่าทั้งชาวแอฟริกันตะวันตกและกลุ่มชาวอิหร่านจะเป็นกลุ่มที่มีบทบาทสำคัญในการค้ายาเสพติดในประเทศไทย

กล่าวโดยสรุป ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ปัญหายาเสพติดเป็นปัญหาของประชาคมโลกโดยรวม ประเทศใดประเทศหนึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาได้โดยลำพัง เพราะการลักลอบผลิตและลักลอบค้ายาเสพติด มีการดำเนินการในลักษณะเครือข่าย (Syndicate) และมีการประสานงานในลักษณะของอาชญากรรมแบบองค์กรข้ามชาติ (Transnational Organized Crimes) ดังนั้นความร่วมมือในการแก้ไขปัญหายาเสพติดของประชาคมโลก จึงต้องการความร่วมมือระหว่างประเทศและระหว่างภูมิภาคต่าง ๆ การประสานงานในลักษณะนี้จึงต้องมีองค์กรกลางเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างสอดคล้อง ลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกัน จึงเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) เข้ามามีบทบาทในเรื่องนี้ โดยเฉพาะเพื่อที่จะมีทางควบคุมปัญหายาเสพติดมิให้มีการแพร่ระบาดเพิ่มมากขึ้น แต่การที่จะทำให้อาชญากรรมเหล่านี้หมดสิ้นไปจากโลกนี้โดยเด็ดขาดเป็นสิ่งท้าทายสำหรับประเทศต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหานี้ อย่างไรก็ตาม หากประชาคมโลกมีความร่วมมือกันอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ความหวังที่จะประสบผลสำเร็จก็คงไม่ไกลเกินไปนัก

สถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทย

การศึกษาเกี่ยวกับสถานการณ์ยาเสพติดในประเทศไทยในครั้งนี้จะเริ่มจากปี พ.ศ. 2550-2554 สรุปจากสำนักยุทธศาสตร์ (2553: 1-4) ได้ดังนี้

สถานการณ์ยาเสพติดในปี พ.ศ. 2551

จากการสำรวจผู้ติดยาเสพติดในประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2551 ปรากฏว่ามีจำนวน 605,095 คน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ที่มีจำนวน 575,312 คน ขณะเดียวกันก็มีจำนวนผู้ต้องหาและผู้เข้ารับการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยในปี พ.ศ.2551 สามารถจับกุมผู้ต้องหาได้ทั้งสิ้น จำนวน 150,160 คน เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2550 ที่จับกุมผู้ต้องหาได้ จำนวน 117,071 คน ทางด้านผู้เข้ารับการรักษาเพิ่มขึ้นจากเดิมจำนวน 59,691 คน เป็นจำนวน 84,841 คน สำหรับในปี พ.ศ. 2552 สามารถจับกุมผู้ต้องหาคดียาเสพติดได้ทั้งสิ้นจำนวน 59,211 คน กลุ่มเป้าหมายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดยังคงเป็นกลุ่มวัยรุ่นอายุ 15-24 ปี ประมาณร้อยละ 70 เป็นรายใหม่ โดยยาบ้าเป็นตัวยาหลัก รองลงมาคือกัญชาและสารระเหย

ข้อมูลจากการสอบถามผู้เสพ/ผู้ค้ายาเสพติดในปี พ.ศ. 2551 จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วยงาน จากคำถามที่ถามว่า ในหมู่บ้านชุมชนที่อาศัยอยู่มีผู้เสพ/ผู้ค้ายาเสพติดเพิ่มขึ้นหรือลดลง ปรากฏว่า ส่วนใหญ่ตอบว่ามีผู้เสพยาเสพติดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39.6 (เดิมร้อยละ 37.5) ในพื้นที่ 49 จังหวัด (เดิม 35 จังหวัด) และมีผู้ค้ายาเสพติดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31.4 (เดิมร้อยละ 32.9) ในพื้นที่ 33 จังหวัด (เดิม 27 จังหวัด) โดยที่ยาเสพติดหาได้ซึ่งง่ายราคาถูกลงมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเช่นกัน

สถานการณ์ยาเสพติดและแนวโน้มในปี พ.ศ. 2552

จากสถิติผู้ต้องหาที่จับกุมและผู้เข้ารับการรักษา ในช่วงปี พ.ศ. 2552 ทั้งสิ้นประมาณ 190,000 คน และผู้เข้ารับการรักษา 95,000 คน สาเหตุที่สถานการณ์ยาเสพติดเพิ่มความรุนแรงขึ้น เนื่องจาก

1. ปริมาณยาเสพติดในประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งยาบ้า เฮโรอีน และไอซ์ ยังคงมีจำนวนมาก จะเห็นได้จากการจับกุมในประเทศเพื่อนบ้านที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมา
2. ยังคงมีการลักลอบนำยาเสพติดจากประเทศเพื่อนบ้านอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2551 พบการนำเข้าในพื้นที่ชายแดน 33 อำเภอใน 13 จังหวัด เป็นพื้นที่นำเข้าหลัก 15 อำเภอใน 8 จังหวัด และปริมาณลักลอบนำเข้าเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะยาบ้ามีการลักลอบนำเข้ามากที่สุด สามารถจับกุมได้จำนวน 20.6 ล้านเม็ด เพิ่มจากปี 2550 ที่จับกุมได้ 15.7 ล้านเม็ด สำหรับปี พ.ศ. 2552 จับกุมได้ประมาณ 12.3 ล้านเม็ด
3. กลุ่มนักค้ากำไรที่เป็นรายสำคัญ กลุ่มนักค้าที่ถูกจับกุมและได้รับการประกันตัว (ปล่อยตัวชั่วคราว) หรือพักการลงโทษ กลับมาเคลื่อนไหวกระทำความผิดซ้ำอีก บางส่วนเชื่อมโยงกับนักค้ารายสำคัญที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ ซึ่งเป็นผู้ที่บงการการค้าโดยใช้โทรศัพท์มือถือสั่งซื้อและขายยาเสพติด

4. กลุ่มนักค้ารายใหม่ (ประมาณร้อยละ 70) บางส่วนเดิมเป็นผู้เสพที่อาศัยอยู่ในชุมชนหันตัวเองมาเป็นผู้ค้ารายย่อย แทนนักค้ารายย่อยเดิมที่ถูกกวาดล้างจับกุมในตอนประกาศสงครามกับยาเสพติด

5. ยังคงมีนักค้าชาวต่างชาติ เข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมากกว่า 54 สัญชาติ โดยเฉพาะกลุ่มนักค้า 3 สัญชาติประเทศเพื่อนบ้านที่ติดกับประเทศไทย (ลาว พม่า และกัมพูชา) มีสัดส่วนเกี่ยวข้องกับร้อยละ 78.9 ของนักค้าชาวต่างชาติทั้งหมด นอกจากนั้นยังมีกลุ่มเครือข่ายการค้าชาวแอฟริกันตะวันตก ซึ่งมีชาวไนจีเรียเป็นตัวละครสำคัญเข้ามามีบทบาทลักลอบค้ายาเสพติดมากขึ้น

สถานการณ์ยาเสพติดและแนวโน้มในปี พ.ศ. 2553

สถานการณ์ยาเสพติดใน ปี พ.ศ.2553 ยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ประมาณการว่ามีผู้ต้องหาที่ถูกจับกุมทั้งสิ้นประมาณ 260,000 คน และมีผู้เข้าบำบัดรักษาประมาณ 120,000 คน เนื่องจากสถานการณ์ความรุนแรงของปัญหายาเสพติดมีปัจจัยที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับหลายปัจจัย ได้แก่ สถานการณ์ตลาดแรงงานในประเทศที่ยังคงเปราะบาง ท่ามกลางปัจจัยเสี่ยงจากความไม่แน่นอนทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ทำให้คาดการณ์ว่าอัตราการว่างงานจะอยู่ที่ร้อยละ 3.0-3.7 โดยจำนวนผู้ว่างงานอาจอยู่ในช่วง 1.1-1.4 ล้านคน เพิ่มจากปี พ.ศ. 2551 ร้อยละ 1.4 รวมทั้งการที่ทหารพม่าต้องการจัดระเบียบบริเวณชายแดน โดยกดดันชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่มีกองกำลังติดอาวุธเป็นของตนเอง โดยเฉพาะกลุ่มว้า ทำให้เกิดการปะทะสู้รบกันขึ้น ทำให้กลุ่มว้าต้องการเงินเพื่อใช้ในการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพิ่มมากขึ้น สิ่งเหล่านี้มีผลกระทบต่อปัญหายาเสพติด สำหรับปัญหาที่ต้องให้ความสนใจและติดตามอย่างใกล้ชิดในปี พ.ศ. 2553 มีดังนี้

1. ด้านตัวยาเสพติด ตัวยาเสพติดที่สำคัญ ได้แก่ ยาบ้า ยังเป็นตัวยาหลักที่ต้องเฝ้าระวัง รองลงมาเป็นกัญชา และสารระเหย นอกจากนี้ยังคงต้องเฝ้าระวังการค้ำและแพร่กระจายยาเสพติดในกลุ่ม Club Drugs โดยเฉพาะไอซ์ ซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากมีแหล่งผลิตกระจายอยู่ในหลายประเทศในภูมิภาคนี้ เช่น มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ฟิจิ และกัมพูชา รวมทั้งในพื้นที่รัฐฉาน สหภาพพม่า ทำให้ปัญหาการแพร่ระบาดของไอซ์ในประเทศเป็นปัญหาที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

2. ด้านกลุ่มการค้า นอกจากกลุ่มการค้ารายสำคัญที่กลับมาเคลื่อนไหวทำการค้ายาเสพติดแล้ว ยังมีนักค้าชาวต่างชาติทั้งนักค้าชาวลาว พม่า กัมพูชา มาเลเซีย และเครือข่ายชาวแอฟริกา ประกอบด้วยชาวแอฟริกาตะวันตกหลายสัญชาติ โดยมีชาวไนจีเรียเป็นตัวละครสำคัญ ที่เข้ามามีบทบาทลักลอบค้ายาเสพติดมากขึ้น ที่ยังคงต้องเฝ้าระวังและติดตามอย่างใกล้ชิด

3. ด้านกลุ่มเด็กและเยาวชน (อายุไม่เกิน 24 ปี) ถือเป็นกลุ่มหลักที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับยาเสพติดมากที่สุด ซึ่งทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสนใจในการติดตามเฝ้าระวังและแก้ไขปัญหา โดยกลุ่มเสี่ยงสูงที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ คือกลุ่มที่มีเพื่อนมีพฤติกรรมดื่ม-เสพ/กลุ่มที่ดื่มเหล้า สูบบุหรี่เป็นประจำ/กลุ่มที่มีคนในครอบครัวใช้ยาเสพติด/กลุ่มว่างงาน/กลุ่มติดพนันบอล/กลุ่มที่มี

ฐานะทางเศรษฐกิจต่ำ/กลุ่มที่มีความเครียด/กลุ่มเยาวชนที่พื้น โทษ/กลุ่มเด็กเร่ร่อน และกลุ่มแก๊งมอเตอร์ไซค์ซึ่ง

4. พื้นที่ที่ต้องเฝ้าระวัง คือพื้นที่ลึกลอบนำเข้ายาเสพติดหลัก 15 อำเภอ 8 จังหวัด พื้นที่ค้าและแพร่ระบาดของยาเสพติดยังคงเป็นพื้นที่ในภาคกลาง กรุงเทพมหานคร พื้นที่อำเภอเมืองๆ ของจังหวัดใหญ่ ๆ และพื้นที่ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ มี 29 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เชียงใหม่ เชียงราย กำแพงเพชร พิจิตร โลก นครสวรรค์ เพชรบูรณ์ นครราชสีมา ขอนแก่น หนองคาย อุบลราชธานี ลพบุรี พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี ปราจีนบุรี ชลบุรี ฉะเชิงเทรา สมุทรปราการ นครปฐม สมุทรสาคร สุพรรณบุรี ราชบุรี กาญจนบุรี สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช ภูเก็ต กระบี่ และสงขลา

สถานการณ์ยาเสพติดและแนวโน้มในปี พ.ศ. 2554

ในช่วงปี พ.ศ. 2553 ที่ผ่านมา ปัญหายาเสพติดในประเทศไทยได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยมีปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อสภาพปัญหายาเสพติดในประเทศไทย ได้แก่ ชนกลุ่มน้อยที่อยู่ตามแนวชายแดน หรือแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้านที่ลักลอบลำเลียงยาเสพติดเข้ามาในประเทศไทย กลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติดรายสำคัญที่กลับเข้ามาเคลื่อนไหวทำการค้ายาเสพติดอีกครั้ง ซึ่งบางส่วนเชื่อมโยงกับกลุ่มนักค้ายาเสพติดรายสำคัญที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำ กลุ่มนักค้าชาวต่างชาติ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มนักค้าชาวแอฟริกาหรือกลุ่มนักค้าชาวอิหร่าน ที่ในช่วงปี พ.ศ. 2553 พบว่ามีการลักลอบลำเลียงยาเสพติดผ่านประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น โดยบางส่วนจะส่งต่อไปยังประเทศที่สาม แต่บางส่วนนำเข้าเพื่อจำหน่ายให้แก่ลูกค้าชาวต่างชาติในประเทศไทย นอกจากนี้ ยังมีเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติดอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีปัจจัยหลายอย่างที่ส่งผลให้ปัญหายาเสพติดมีความรุนแรงขึ้น แต่ด้วยความร่วมมือร่วมใจอย่างเข้มแข็งของเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาสังคม มีผลให้การจับกุมคดียาเสพติดเพิ่มสูงขึ้นด้วยเช่นกัน คาดว่าเมื่อสิ้นสุคปี พ.ศ. 2553 ผลการจับกุมคดียาเสพติดจะสูงถึงกว่า 200,000 คดี

ในปี พ.ศ. 2554 มีแนวโน้มสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อปัญหายาเสพติด รวม 8 ประเด็น ดังนี้

แนวโน้มสำคัญที่ 1 การผลิตยาเสพติดมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นกว่าหลายปีที่ผ่านมา อันเป็นผลมาจากการพัฒนาศักยภาพการผลิตของกลุ่มผลิตในประเทศเพื่อนบ้านที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

แนวโน้มสำคัญที่ 2 การเปลี่ยนสารตั้งต้นในการผลิตยาเสพติดจากอีเฟรดินมาเป็นซูโดอีเฟรดินในยาแก้ไอหัวัด ส่งผลเกื้อกูลต่อการเพิ่มปริมาณยาเสพติดมากยิ่งขึ้น

แนวโน้มสำคัญที่ 3 สถานการณ์ไอซ์ (Ice) แนวโน้มใหม่ที่กำลังมาแรง และจะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ยาเสพติดโดยรวมของประเทศ

แนวโน้มสำคัญที่ 4 ยังคงมีการลักลอบลำเลียงยาเสพติดจากต่างประเทศเข้ามาแพร่ระบาดในประเทศอย่างต่อเนื่อง โดยภาคเหนือเป็นพื้นที่นำเข้าหลัก ส่วนพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและการนำเข้าทางท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นแนวโน้มที่มีความสำคัญมากขึ้น

แนวโน้มสำคัญที่ 5 ปัญหาเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติดข้ามชาติกำลังมีบทบาทต่อการค้ายาเสพติดระหว่างประเทศ และกำลังส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากขึ้นในอนาคต

แนวโน้มสำคัญที่ 6 การเพิ่มขึ้นของปัจจัยเสี่ยงที่เอื้ออำนวยต่อปัญหายาเสพติดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในหลายปัจจัย ซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของผู้เกี่ยวข้องกับยาเสพติดรายใหม่

แนวโน้มสำคัญที่ 7 ปัญหาการแพร่ระบาดของยาเสพติดในพื้นที่ต่างๆ มีแนวโน้มมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชน

แนวโน้มสำคัญที่ 8 ปัญหายาเสพติดกับผลกระทบต่อปัญหาอื่นๆ เช่น โรคเอดส์ (HIV) ปัญหาการก่ออาชญากรรมอื่นๆ และปัญหาเยาวชนมั่วสุม เป็นต้น

สภาพปัญหาเสพติดในประเทศไทย

ประเทศไทยประสบกับปัญหาเสพติดทั้งในด้านการเป็นพื้นที่ผลิต การเป็นพื้นที่การค้า การเป็นพื้นที่แพร่ระบาด และการเป็นทางผ่านยาเสพติด โดยมีตัวยาหลักที่ประสบปัญหาคือฝิ่น เฮโรอีน กัญชา ยาบ้า สารระเหย โคเคน เอ็กซ์ตาซี และสารเสพติดประเภทวัตถุออกฤทธิ์บางชนิด (สำนักยุทธศาสตร์, 2553) สรุปได้ดังนี้

การเป็นพื้นที่ผลิต

เนื่องจากประเทศไทย มีส่วนที่ติดกับพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตยาเสพติดที่สำคัญของโลกแห่งหนึ่ง จึงทำให้ไทยมีส่วนในการผลิตยาเสพติดประเภทฝิ่น และเฮโรอีน ซึ่งผลิตมากในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ นอกจากนั้นแล้วในปัจจุบันยังมีการผลิตยาบ้าในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำด้วย ยาเสพติดที่มีการผลิตในประเทศไทยอีกชนิดหนึ่ง คือกัญชา ซึ่งมีมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อย่างไรก็ตาม สำหรับการเป็นแหล่งผลิตของประเทศไทยนั้น ในปัจจุบันได้ลดปริมาณลงอย่างมาก โดยเฉพาะฝิ่น เฮโรอีน และกัญชา จนอยู่ในระดับที่สามารถควบคุมได้ ในส่วนของการผลิตยาบ้า ได้มีการย้ายแหล่งผลิตไปอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านเป็นส่วนใหญ่

การเป็นพื้นที่การค้า

ประเทศไทยเป็นพื้นที่การค้ายาเสพติดที่สำคัญ 3 ชนิด คือ การค้าเฮโรอีน การค้ากัญชา และการค้ายาบ้า

(1) การค้าเฮโรอีน กระจายอยู่บริเวณพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย บริเวณที่ติดกับสามเหลี่ยมทองคำ พื้นที่กรุงเทพมหานคร ภาคใต้ และชายแดนต่างประเทศ ซึ่งเชื่อมโยงกับชายแดนภายในประเทศ รวมทั้งชนกลุ่มน้อยในพื้นที่สามเหลี่ยมทองคำ เฮโรอีนส่วนใหญ่ จะถูกลำเลียงไป

ยังต่างประเทศ แต่บางส่วนจำหน่ายในตลาดภายในประเทศไทย ในปัจจุบัน เครื่องขยายการค้าเฮโรอีน ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมและทำลายลงได้หลายเครื่องขยาย บางกลุ่มหยุดดำเนินการ บางกลุ่มหันไปค้ายาบ้า

(2) การค้ากัญชา อยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรุงเทพมหานคร ภาคใต้ พื้นที่ดำเนินการส่วนใหญ่อยู่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กัญชาที่รวบรวมได้จะส่งออกไปต่างประเทศเป็นหลัก ปัจจุบันกล่าวได้ว่าการค้ากัญชาลดน้อยลงมาก กลุ่มผู้ค้าจะไปดำเนินการในประเทศเพื่อนบ้าน การค้าในประเทศส่วนใหญ่เพื่อใช้เสพภายในประเทศ

(3) การค้ายาบ้า ตัวยาที่แพร่ระบาดมาก และมีปัญหาในระดับรุนแรง คือ ยาบ้า ซึ่งแพร่กระจายเป็นวงกว้าง โดยเฉพาะในกลุ่มเยาวชน นักเรียนนักศึกษา สำหรับโคเคน เอ็กซ์ตาซี และยาเค การแพร่ระบาดจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มเยาวชน ผู้ใช้ในสถานบันเทิง และกลุ่มวัยรุ่นที่ฐานะดี ส่วนสารระเหยจะแพร่ระบาดในกลุ่มเด็กนอกสถานศึกษา ส่วนใหญ่จะอยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

การเป็นพื้นที่แพร่ระบาด

ยาเสพติดที่แพร่ระบาดในประเทศไทย ประกอบด้วย ผิ่น เฮโรอีน กัญชา ยาบ้า สารระเหย โคเคน ยาอี และวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาททางชนิด เช่น จำพวกยานอนหลับ อย่างไรก็ตาม กล่าวสำหรับการแพร่ระบาดแล้ว ตัวยาหลักคือ ผิ่น เฮโรอีน กัญชา ยาบ้า สารระเหย โคเคน เอ็กซ์ตาซี ยาเค โดยผิ่นและเฮโรอีนเคยเป็นยาเสพติดที่แพร่ระบาดรุนแรงในอดีตแต่ปัจจุบันลดระดับลง ผิ่นยังคงมีแพร่ระบาดเฉพาะกลุ่มชาวเขา เฮโรอีนแพร่ระบาดในกลุ่มผู้เสพยา

การเป็นทางผ่านยาเสพติด

การที่ประเทศไทยมีส่วนที่ติดกับสามเหลี่ยมทองคำและการคมนาคมภายในประเทศมีความสะดวก โดยเฉพาะการขนส่งทางบกและทางอากาศ จึงมีการลักลอบลำเลียงยาเสพติด ทั้งที่เป็นการลักลอบลำเลียงภายในประเทศและไปต่างประเทศ โดยเฉพาะการลักลอบลำเลียงเฮโรอีนไปต่างประเทศ เช่น อเมริกา ออสเตรเลีย และยุโรป นอกจากนั้นแล้ว ยังมีการลักลอบลำเลียงกัญชาจากทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือมายังกรุงเทพมหานคร ส่งไปต่างประเทศ โดยทางเรือหรือส่งลงทางใต้ไปยังประเทศมาเลเซีย และต่อไปยังประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ญี่ปุ่น อเมริกา และประเทศในยุโรป บางประเทศ

นโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดของประเทศไทย

ปัญหาเสพติดได้เกิดขึ้นในประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านานแล้ว โดยเริ่มต้นจากผิ่น ซึ่งเป็นยาเสพติดให้โทษที่สำคัญชนิดแรกที่แพร่เข้ามาสู่ประเทศไทย ผู้ปกครองประเทศในอดีตและปัจจุบันได้สังเกตเห็นโทษและพิษภัยของยาเสพติด ที่ทำลายทรัพยากรมนุษย์ และความมั่นคงของประเทศ ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหายาเสพติดมาทุกยุคทุกสมัย ต่อเนื่องกันตลอดมาจนถึง

ปัจจุบัน ก่อนที่จะกล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดที่สำคัญ ๆ ผู้ศึกษาขอนำเสนอความเป็นมาของฝิ่นก่อนที่จะเข้ามาประเทศไทย และมาตรการป้องกันในยุคต้นๆ ก่อนที่จะถึงนโยบายการปราบปรามยาเสพติดในปัจจุบัน จากเรื่อง “ความรู้เรื่องยาเสพติดให้โทษ” ของ กองบัญชาการศึกษากรมตำรวจ (ไกรสุข สีนุช, 2532: 11-14) พอเป็นสังเขป ดังนี้

ฝิ่นเป็นพืชที่มีชื่อภาษาอังกฤษว่า Opium poppy และมีชื่อเรียกทางพฤกษศาสตร์ว่า *Papaver somniferum* ฝิ่นเป็นยางที่กรีดจากผลของต้นฝิ่น ซึ่งฝิ่นนี้ได้ถูกขนานนามว่าเป็นสัญลักษณ์ของการนอนหลับและความตาย เรื่องของฝิ่นนี้ได้มีประวัติอันยาวนานก่อนที่จะถูกนำเข้ามาในประเทศไทย กล่าวคือ จากศิลาจารึกของพวกซูเมเรียน (Sumerian) ที่กล่าวถึงวิธีการสกัดฝิ่นว่าจะต้องเริ่มเก็บน้ำหวานจากดอกฝิ่นในยามรุ่งอรุณ จึงจะได้ฝิ่นที่ดี ราษฎรในแถบเมโสโปเตเมีย (Mesopotamia) ซึ่งในปัจจุบันนี้ คือ กลุ่มประเทศอาหรับ ได้รู้จักฝิ่นมาประมาณ 5,000 ปีก่อนคริสตกาล ส่วนชาวกรีกก็รู้จักฝิ่นมาเป็นเวลานาน และในสมัย Helen of Troy ได้มีการนำฝิ่นมาบำบัดโรค และทราบสรรพคุณของฝิ่นว่าสามารถระงับความเจ็บปวดได้เป็นอย่างดี จึงถือว่ามีคนนำฝิ่นมาใช้รักษาโรคเป็นครั้งแรกในประเทศกรีก นอกจากนั้นก็ยังมีประเทศโรมัน เปอร์เซีย และอียิปต์ ประชาชนในกลุ่มประเทศเหล่านี้ได้ตั้งชื่อพืชชนิดนี้ว่า “Opium” แปลว่าน้ำหวาน ต่อมาในศตวรรษที่ 16 มีการใช้ฝิ่นในประเทศอินเดีย เนื่องจากลัทธิศาสนาพราหมณ์ห้ามการเสพยา ชาวอินเดียจึงหันมาเสพยาฝิ่นแทน เพื่อให้เกิดความมึนเมาและเคลิบเคลิ้ม ลืมความทุกข์ร้อนในช่วงขณะ แต่ยังไม่ทราบถึงโทษและพิษภัยของฝิ่น

ต่อมาฝิ่นได้แพร่กระจายเข้าสู่ประเทศจีน โดยพวกเตอร์กและอาหรับได้นำวิธีการปลูกฝิ่นไปเผยแพร่ในประเทศจีนเมื่อปลายศตวรรษที่ 17 และต้นศตวรรษที่ 18 ต่อมาการใช้ฝิ่นก็แพร่ระบาดออกไปอย่างรวดเร็วทั่วประเทศจีน เนื่องจากนักปราชญ์ราชบัณฑิตของจีนได้สร้างคำประพันธ์และกาพย์กลอนบรรยายคุณภาพของฝิ่นไว้ว่า เป็นยามหัศจรรย์ที่รักษาโรคได้สารพัด ดังนั้น การเผยแพร่ในชั้นต้นคงเป็นการเผยแพร่ในแง่สรรพคุณของฝิ่นที่ใช้ในทางการแพทย์เท่านั้น ส่วนโทษและพิษภัยอันร้ายแรงของฝิ่นที่เกิดต่อร่างกายมนุษย์และผู้เสพนั้นสังคมเริ่มตระหนักและมีการเผยแพร่เข้าสู่ประชาชนในประเทศจีนเป็นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1729 (พ.ศ. 2172)

สำหรับประเทศไทย ฝิ่นได้เข้ามาสู่ประเทศไทยตั้งแต่เมื่อใดไม่ปรากฏหลักฐานยืนยันจากการสันนิษฐานทางประวัติศาสตร์เชื่อว่าคนไทยได้รับอิทธิพลการถ่ายทอดเรื่องฝิ่นมาจากชาวจีน ประเทศไทยเริ่มมีความสัมพันธ์กับประเทศจีนตั้งแต่กรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช ได้เสด็จ ไปถึงประเทศจีนและได้นำช่างฝีมือปั้นถ้วยชามชาวจีนเข้ามาทำถ้วยชามที่เรียกว่า “ชามสังคโลก” ให้แก่คนไทย แต่ไม่ปรากฏว่าช่างฝีมือชาวจีนรุ่นนั้นเป็นพวกที่คิดฝิ่นและนำฝิ่นเข้ามาเผยแพร่ในประเทศไทย ประมาณช่วงปี พ.ศ. 1825 ที่ได้มีการติดต่อค้าขายทางเรือระหว่างชาวจีนและชาวไทย ก็ไม่ปรากฏว่าชาวไทยในสมัยนั้นคิดฝิ่นแต่อย่างใด

ฝิ่นเริ่มมีบทบาทในประเทศไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น โดยคนไทยเริ่มรู้จักและคุ้นเคยกับการเสพยาฝิ่น เนื่องจากในสมัยนั้นมีสำเภงินเดินทางบรรทุกสินค้าเข้ามาค้าขายกับคนไทย

จนเป็นที่นิยมกันอย่างแพร่หลายในกรุงศรีอยุธยา จนในที่สุด สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 พระเจ้าอู่ทองปฐมกษัตริย์แห่งกรุงศรีอยุธยาได้ทรงปรารภว่าการเสฟฝืนเป็นภัยอย่างร้ายแรงแก่ประเทศชาติราษฎรที่ติดฝืนแล้วก็ไม่เป็นอันทำมาหากิน และทหารที่ติดฝืนแล้วก็ไม่มีการรบ ทำให้พ่ายแพ้แก่ข้าศึก ดังนั้น พระองค์จึงทรงตรากฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามฝืนขึ้น คือกฎหมายลักษณะโจร พ.ศ. 1903 ซึ่งนับเป็นกฎหมายฉบับแรกของประเทศไทยที่ออกใช้บังคับเกี่ยวกับการปราบปรามยาเสพติดให้โทษ

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ปรากฏว่า ได้มีชาวจีนอพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศไทยมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ ชาวจีนส่วนมากเคยชินต่อการเสฟฝืนมาก่อน เมื่อเข้ามาตั้งถิ่นฐานก็นำฝืนเข้ามาเสฟและเผยแพร่ในประเทศไทยด้วย พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรี ทรงเห็นความเดือดร้อนและภัยร้ายแรงอันเกิดแต่การที่ประชาชนคนไทยตลอดจนข้าราชการได้สูบและขายฝืนกันมากขึ้น พระองค์จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แจกกฎหมายและประกาศป่าวร้องห้ามขาย ห้ามสูบ และห้ามกินฝืนไปทั่วราชอาณาจักร โดยมีกำหนดบทลงโทษเช่นเดียวกับกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่การปราบปรามไม่ได้กระทำอย่างเข้มแข็งจริงจัง ประกอบกับการที่ประเทศไทยในระบอบนั้นกำลังพัฒนาก่อสร้างประเทศที่ผ่านการกอบกู้เอกราชขึ้นมาใหม่ๆ และยังคงทำศึกสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ตลอดเวลา สถานการณ์เกี่ยวกับเรื่องฝืนจึงยังไม่มีผลดีขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ 2 แผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย การปราบฝืนได้เริ่มทำกันอย่างจริงจัง ด้วยทรงพิจารณาเห็นว่าฝืนยังมีได้ลดลง และการเสฟฝืนเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาบ้านเมือง จึงได้ทรงตราพระราชกำหนดโทษให้สูงขึ้นอีก แต่ปัญหาการค้าและการเสฟฝืนก็ยังมิได้หมดไป

ในสมัยรัชกาลที่ 3 แผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว ชาวไทยจีนก็ยังสูบฝืนเพิ่มจำนวนมากขึ้น เพราะในช่วงเวลานั้นประเทศอังกฤษได้นำฝืนจากอินเดียไปขายให้แก่ประเทศจีนอย่างเป็นลำเป็นสัน (พ.ศ. 2370-2380) ก่อนหน้าสงครามฝืนระหว่างอังกฤษกับจีน 3 ปี คนจีนที่ติดฝืนได้เข้ามาพึ่งบรมโพธิสมภารเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุให้การเสฟฝืนระบอบยิ่งขึ้น พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงบัญชาให้ปราบปรามอย่างเข้มงวดกวัดข้น และได้โปรดเกล้าฯ ให้พิมพ์หมายประกาศห้ามสูบฝืนและห้ามค้าฝืนเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2382 จำนวน 9,000 ฉบับแจกตามหัวเมืองทั่วพระราชอาณาจักร เมื่อกฎหมายและการปราบปรามเข้มงวดยิ่งขึ้นฝืนก็ยิ่งหายาก เป็นเหตุให้ราคาฝืนสูงขึ้น ทำให้ชาวจีนที่ได้เข้ามาพึ่งบรมโพธิสมภารจึงคิดค้าฝืนขึ้น โดยการรวมสมัครพรรคพวกไว้ตามหัวเมืองชายทะเล คอยรับฝืนจากสำเภากิจแล้วปลอมแปลงซุกซ่อนไปกับสินค้าอื่น และนำเข้ามาทางจังหวัดสมุทรสาคร สมุทรปราการ นครปฐม และฉะเชิงเทรา เป็นเหตุให้เกิดระบอบอั้งยี่ขึ้นในเมืองไทย ซึ่งเป็นการยากแก่การปกครอง ต่อมาพระองค์ได้ทรงปราบปรามการสูบฝืนและการค้าฝืนอย่างเด็ดขาด แต่สถานการณ์เรื่องฝืนก็ไม่ดีขึ้น

และอั้งยี่ทั้งหลายก็ยังกำเริบขึ้นอีก ซึ่งเป็นปัญหาในการปกครองและการปราบปรามการลักลอบค้าฝิ่นเป็นอย่างมาก

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ในปีแรกที่พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเสวยราชย์ ได้ทรงแก้ปัญหาระเบิดฝิ่นเป็นอันดับแรก ได้ทรงปรึกษากับเสนาบดีทั้งหลาย สรุปข้อปรึกษาได้ว่าการปราบปรามฝิ่น โดยใช้กำลังมีอาจจัดปัญหาในเรื่องการเสพและการจำหน่ายได้ ฉะนั้นจึงทรงเปลี่ยนนโยบายในเรื่องฝิ่นเสียใหม่ คือให้การเสพและการจำหน่ายฝิ่นไม่เป็นสิ่งผิดกฎหมาย และจัดตั้งภาษีผูกขาดขึ้น โดยให้มีนายภาษีเป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ทรงอนุญาตให้สูบได้เฉพาะคนจีนเท่านั้น ส่วนคนไทยห้ามสูบอย่างเด็ดขาด

ในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีพระราชบัญญัติภาษีฝิ่นขึ้นเป็นฉบับแรกเมื่อวันที่ 21 มีนาคม พ.ศ. 2414 โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของ และรัฐบาลได้เข้าควบคุมการจำหน่ายฝิ่นเสียเองด้วย ในเวลาต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระราชทานพระบรมราโชบายเกี่ยวกับเรื่องฝิ่นไว้เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2451 ความว่า ยังมีการอีกอย่างหนึ่งซึ่งเราตรึงตรองมาช้านาน คือเรื่องฝิ่น ฝิ่นเป็นของให้โทษแก่ผู้สูบ และถ้าไพร่บ้านพลเมืองเป็นคนคิดฝิ่นเสียเป็นจำนวนมาก ความเสื่อมทรามย่อมมีแก่พลเมืองนั้น ข้อนี้ไม่มีที่สงสัย ดูเหมือนจะเป็นความคิดและความประสงค์ของประเทศทั้งหลายโดยมาก ที่จะห้ามปรามมิให้ไพร่บ้านพลเมืองของตนสูบฝิ่น แต่การที่จะห้ามสูบฝิ่นเป็นการยากอยู่หลายสถาน...อีกประการหนึ่ง ถ้าจะห้ามปรามอย่างไร คนคิดฝิ่นแล้วน้อยนักจะอดได้โดยทันที หรือโดยความเต็มใจของตนเอง คงจะชวนชววยลักลอบหาฝิ่นสูบ... เราไม่เห็นควรที่จะละเลยให้ไพร่บ้านพลเมืองของเราทรุดโทรมไปในความชั่วร้ายเรื่องสูบฝิ่นมากขึ้นทุกที เมื่อตรึงตรองดูเห็นทางที่จะทำได้มีอยู่ จึงได้ตกลงที่จะจัดการแก้ไขเรื่องฝิ่นให้เป็นไปทางที่ให้คนสูบฝิ่นน้อยลง และยอมให้ผลประโยชน์ของแผ่นดินที่จะได้จากอากรฝิ่นลดลงเป็นลำดับ ไปจนถึงห้าม และเลิกโดยเด็ดขาดในที่สุด

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติฝิ่น พ.ศ. 2465 ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปราบปรามการสูบฝิ่น

ต่อจากนั้น ในสมัยรัชกาลที่ 7 และรัชกาลที่ 8 ได้มีเหตุการณ์เกี่ยวกับฝิ่น ดังนี้

ใน พ.ศ. 2482 ให้ตั้งร้านฝิ่นและใช้วิธีการประมูลจำนวนฝิ่นแทนการประมูลเงินกินเปล่า วิธีการนี้เริ่มปฏิบัติทดลองเฉพาะในกรุงเทพมหานครก่อน ในปี พ.ศ. 2483 จึงได้ขยายไปทั่วราชอาณาจักร จากผลการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ปรากฏว่าฝิ่นเดือนลดน้อยลงและเงินรายได้ของรัฐสูงขึ้น

ในสมัยรัชกาลที่ 9 (รัชกาลปัจจุบัน) ได้มีเหตุการณ์ดังนี้ คือ ใน พ.ศ. 2498 รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า การเสพฝิ่นเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงแก่ชีวิตและสังคม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2498 ให้เลิกการเสพและการจำหน่ายฝิ่น ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2499 แต่การดำริในครั้งนี้หาสัมฤทธิ์ผลไม่ เพราะกระทรวงการคลังได้เสนอว่าหากเลิกฝิ่นตามกำหนดนี้จะเกิดความ

เสียหายหลายประการ จึงขอเลื่อนกำหนดไปยกเลิกเมื่อสิ้นปี พ.ศ. 2499 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นชอบ จึงมีมติเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2498 ให้เลื่อนการยกเลิกจำหน่ายฝิ่นไปจนถึงวันสิ้นปี พ.ศ. 2499

เมื่อรัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะเลิกการเสพและจำหน่ายฝิ่น ผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติจึงได้ร่วมกันพิจารณาสถานการณ์ในประเทศไทย และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเลิกเสพและจำหน่ายฝิ่นไว้ว่า ควรจะได้ดำเนินการเป็นขั้น ๆ ดังต่อไปนี้

1. ลดจำนวนฝิ่นที่จะเสพให้น้อยลง
2. เพิ่มราคาฝิ่นที่จำหน่ายให้สูงขึ้น
3. ลดจำนวนร้านจำหน่ายให้น้อยลง
4. ยกเลิกการประมวลการจัดตั้งร้านฝิ่น

นอกจากนี้ ยังให้คำแนะนำว่าก่อนที่จะยกเลิกการจำหน่ายฝิ่นนั้น ควรจะได้มีการจดทะเบียนคนเสพฝิ่นเสียใหม่ เพราะจะเป็นทางให้การควบคุมผู้เสพฝิ่นภายหลังการยกเลิกการเสพและการจำหน่ายฝิ่นแล้วดีขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการยกเลิกการจำหน่ายฝิ่น ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้แล้ว

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2501 คณะปฏิวัติภายใต้การนำของ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้พิจารณาเห็นว่า การเสพฝิ่นเป็นที่รังเกียจของสังคม และเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้เสพอย่างร้ายแรง ประเทศอื่นก็ได้พยายามยกเลิกการเสพฝิ่นโดยเด็ดขาดแล้ว จึงเห็นสมควรยกเลิกการเสพและการจำหน่ายฝิ่นในประเทศไทยเสีย และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติให้เลิกการเสพและการจำหน่ายฝิ่นโดยเด็ดขาดทั่วราชอาณาจักร ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2502 และในวันที่ 1 กรกฎาคม 2502 เวลา 01.00 น. กระทรวงมหาดไทยก็ได้เผาเครื่องอุปกรณ์ในการเสพฝิ่นที่ท้องสนามหลวง ในการนี้ ฯพณฯ หัวหน้าคณะปฏิวัติได้ดำเนินการควบคุมด้วยตนเอง จึงถือได้ว่าตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2502 การเสพและการจำหน่ายฝิ่นในประเทศไทยเป็นสิ่งผิดกฎหมาย

ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ไม่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลต่อๆ มา ถึง นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้แถลงเป็นนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2517 ว่า “...จะลดอาชญากรรม ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้โทษ ตลอดจนดำเนินการบำบัดรักษาตามกฎหมายและความปลอดภัยส่งเสริมกิจการฝ่ายปกครองและกิจการฝ่ายตำรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น...”

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2519 ผู้บริหารประเทศในขณะนั้น ได้เล็งเห็นความสำคัญในการ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จึงมีความเห็นว่าทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีหน่วยงานทำหน้าที่ประสาน นโยบายนี้ได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 นับเป็นการเริ่มต้นใช้กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติดอย่างจริงจัง

ต่อจากนี้ไป เป็นการสรุปนโยบาย ตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถึง สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรของ นพดล วรรณิกา (2553) และนโยบายป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในรัฐบาลนาย อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ของ สุริย์ บุญญานุกพงศ์ และคณะ (2552) ซึ่งในแต่ละรัฐบาลก็ได้มีนโยบายกล่าวถึงเรื่องยาเสพติดไว้ดังต่อไปนี้

นโยบายสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

นโยบายรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร—แถลงเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519

...จะป้องกันและปราบปรามการผลิต และการค้ายาเสพติดให้โทษ และแก้ไขบำบัดผู้ติดยาเสพติดดังกล่าวให้ได้ผลโดยด่วน

นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

นโยบายรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ สรุปได้ดังนี้

(1) แถลงเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2520 นโยบายเกี่ยวกับสังคม ...จะเร่งรัดและดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ควบคู่กับการรักษาพยาบาลและฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ติดยาเสพติด

(2) แถลงเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522 ...ในด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด จะป้องกันและปราบปราม การผลิต การค้า และการเสพติดและวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทอย่างจริงจัง ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม จะปราบปรามโดยใช้กฎหมายอย่างเด็ดขาด และให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จัดให้มีการปลูกพืชทดแทน และการพัฒนาชาวไทยภูเขา ส่งเสริมการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพและจิตใจของผู้ติดยาเสพติด รวมทั้งการสงเคราะห์ผู้ติดยาเสพติด เพื่อมิให้เป็นภาระแก่สังคมต่อไป จะร่วมมือกับนานาประเทศในการควบคุม ป้องกัน และปราบปรามการแพร่ระบาดของยาเสพติดทุกวิถีทาง

นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

1. นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์—แถลงเมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2523
ยาเสพติด ...จะดำเนินการกวาดล้างแหล่งผลิตและจำหน่ายยาเสพติดให้โทษโดยเด็ดขาด หนักแน่น ส่วนทางด้านผู้ติดยาเสพติดจะให้การบำบัดรักษา และอบรมให้ตระหนักถึงภัยอันเกิดจากยาเสพติด

2. นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์—แถลงเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526
การขจัดภัยยาเสพติด ...จะดำเนินการกวาดล้างแหล่งผลิตและจำหน่ายยาเสพติดให้โทษโดยเด็ดขาด หนักแน่น ส่วนทางด้านผู้ติดยาเสพติดจะให้การบำบัดรักษาและอบรมให้ตระหนักถึงภัยอันเกิดจากยาเสพติด

3. นโยบายรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์—แถลงเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2529
อนึ่ง ปัญหาการผลิตและการค้ายาเสพติดยังเป็นปัญหาสำคัญ รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามต่อไปอย่างจริงจังและเด็ดขาด ในขณะเดียวกัน ในด้านการ

บำบักรักษาผู้ติดยาเสพติด รัฐบาลจะร่วมมือกับภาคเอกชนโดยขยายบริการให้กว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อให้ผู้เคราะห์ร้ายเหล่านั้นกลับคนเป็นพลเมืองดี และเป็นกำลังของชาติสืบไป

นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

1. นโยบายรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ—แถลงเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2531

ความสงบเรียบร้อยในสังคม ...รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและยาเสพติด โดยเด็ดขาด

2. นโยบายรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ—แถลงเมื่อวันที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2534

นโยบายสังคม ...ความสงบเรียบร้อยในสังคม รัฐบาลจะป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างเด็ดขาด โดยร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการทำลายแหล่งผลิตยาเสพติด และขอความร่วมมือจากประเทศที่มีผู้ใช้ยาเสพติดสูง ให้ความร่วมมือแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง ขณะเดียวกันจะเน้นการรณรงค์ในกลุ่มเยาวชนให้ตระหนักถึงโทษของยาเสพติด ทั้งในและนอกสถานศึกษา ทั้งจะให้มีการจัดหลักสูตรการศึกษาในเรื่องนี้ต่อไปด้วย

นโยบายสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

นโยบายรัฐบาลรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน—แถลงเมื่อวันที่ 4 เมษายน พ.ศ.2534

นโยบายสังคม ...เร่งรัดการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลโดยเร็วที่สุด โดยใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอย่างเต็มที่ ในการปราบปรามการผลิต การค้า และการบริโภคยาเสพติด ปรับปรุงกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างแท้จริง รวมทั้งการร่วมมือกับสหประชาชาติและมิตรประเทศอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ จะดำเนินการกวาดล้างการใช้ยากระตุ้นประสาทอย่างเข้มงวด และเร่งปราบปรามจับกุมผู้ผลิตและผู้ขายที่ผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาด

นโยบายสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา

นโยบายของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา—แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2538

1. นโยบายการเมืองและการบริหาร ...การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทอย่างจริงจัง ด้วยการสนับสนุนปัจจัยการดำเนินงานอย่างเต็มที่ ขยายงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ ให้ความรู้ประชาชนและองค์กรประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มอาสาสมัคร และส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งเร่งรัดปราบปรามการผลิตและการค้ายาเสพติด ตลอดจนแหล่งอบายมุขอันเป็นสาเหตุของการก่ออาชญากรรมอย่างเด็ดขาด

2. นโยบายสังคมและนโยบายด้านสาธารณสุข ...ส่งเสริมโครงการภาครัฐและภาคเอกชนที่มุ่งบำบักรักษาและฟื้นฟูผู้ติดยาเสพติด เพื่อให้คนเหล่านั้นกลับมาเป็นกำลังของชาติต่อไป

นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

นโยบายรัฐของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ—แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2539

นโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ... ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภทอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิต และการค้า ยาเสพติด ยาบ้า และสารออกฤทธิ์ต่อประสาทอื่น รวมทั้งรณรงค์ให้ประชาชนตระหนักถึงมหันตภัย และโทษของสิ่งดังกล่าว

นโยบายสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

นโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย—แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20-21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540

นโยบายเร่งด่วน: การเสริมสร้างเสถียรภาพและความเชื่อมั่นในระบบเศรษฐกิจ การบรรเทาผลกระทบทางเศรษฐกิจ การบรรเทาปัญหาด้านสังคม ... (3) เพิ่มประสิทธิภาพระบบงาน ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถอำนวยความยุติธรรม และดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะในด้านการป้องกัน และปราบปรามอาชญากรรม การค้ายาเสพติด และการลดจำนวนแรงงานต่างชาติดังกล่าว

นโยบายสมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร

นโยบายของรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร—แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544

นโยบายเร่งด่วน ... เร่งจัดตั้งสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติด ควบคู่ไปกับการปราบปรามและ ป้องกัน

นโยบายเสริมสร้างสังคมเข้มแข็ง ... รัฐบาลจะพัฒนาคนให้สมบูรณ์ทั้งร่างกายจิตใจ และสติปัญญา รวมทั้งเสริมสร้างสังคมให้เข้มแข็งและยั่งยืน เพื่อให้ประเทศไทยเป็นสังคมคุณภาพ สังคมคุณธรรม และสังคมที่สมดุล ด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดรัฐบาลจะเร่งรัด ดำเนินการเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภายใต้นโยบายระยะเร่งด่วน โดยหลักการ ป้องกันนำหน้าการปราบปราม ผู้เสพต้องได้รับการรักษา ผู้ค้าต้องได้รับการลงโทษโดยเด็ดขาด ดังนี้

(1) เข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมาย และสร้างกระบวนการพิเศษ เพื่อควบคุมและ ปราบปรามผู้ค้าและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการผลิตและการค้ายาเสพติดอย่างเด็ดขาด รวดเร็ว และเป็นธรรม พร้อมทั้งแก้ไขกฎหมายเพื่อเพิ่มบทลงโทษสูงสุดแก่ข้าราชการการเมืองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และให้รางวัลและการคุ้มครองเป็นพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและ ประชาชนที่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามยาเสพติด

(2) ควบคุมการนำเข้าสารเคมีที่อาจนำไปสู่การผลิตยาเสพติดอย่างเข้มงวดและเสริมสร้างกลไกของภาครัฐและมาตรการทางกฎหมายให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีในการผลิตยาเสพติด

(3) สร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศและนานาชาติเพื่อควบคุมและกำจัดแหล่งผลิตและเครือข่ายการจำหน่ายยาเสพติดข้ามชาติ

(4) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้ารับการบำบัดรักษาและการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจของผู้เสพยาเสพติด โดยให้ผู้ติดยาเสพติดสามารถเข้ารับการบำบัดและฟื้นฟูสภาพได้ทันที โดยไม่มีความผิดทางกฎหมาย พร้อมกันนี้ รัฐบาลจะจัดให้มีระบบการบริการบำบัดการฟื้นฟู การฝึกอบรมด้านอาชีพ และการปรับสภาพแวดล้อมให้แก่ผู้เสพยาเสพติดอย่างทั่วถึง เพื่อให้ผู้เสพยาสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข

ด้านครอบครัว เด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ รัฐบาลมีนโยบายในการสร้างครอบครัวให้อบอุ่นและเข้มแข็ง เป็นหน่วยพื้นฐานในการฟื้นฟูเศรษฐกิจและเป็นภูมิคุ้มกันจากปัญหาสังคมแก่สมาชิกทุกวัยในครอบครัว

นโยบายความมั่นคงแห่งรัฐ ...สนับสนุนกองทัพบก ในการให้ความร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กร และประชาชน เพื่อการแก้ไขปัญหายาเสพติด ให้บรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งให้การสนับสนุนการบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติด

นโยบายสมัยรัฐบาลพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์

ได้กำหนดให้การแก้ปัญหายาเสพติดเป็นนโยบายสำคัญที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการ โดยกำหนดแนวทางและกรอบดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไว้ภายใต้ นโยบายด้านสังคมและนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐ โดยกำหนดแนวทางการดำเนินงาน “สร้างความเข้มแข็งของทุกชุมชนท้องถิ่นและประชาคมให้สามารถจัดการตนเองเกี่ยวกับความเป็นอยู่ ส่งเสริมบทบาทของครอบครัว ชุมชน องค์กรอาสาสมัคร ภาคธุรกิจ สถาบัน ศาสนา สถาบันการศึกษา และแก้ไขปัญหายาเสพติด อย่างจริงจังและต่อเนื่อง”

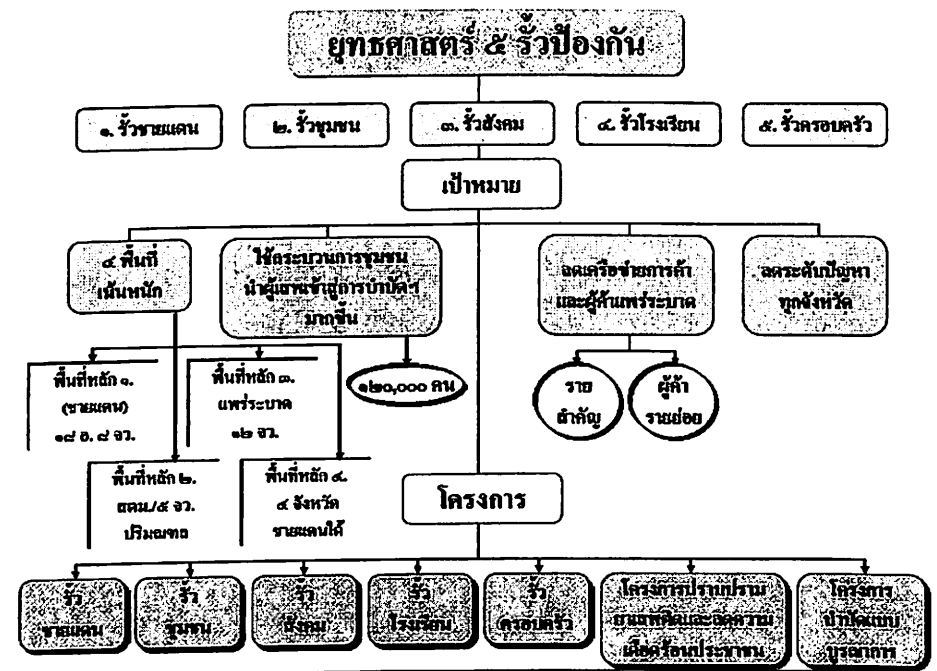
นโยบายสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นโยบายของรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ...แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2551

นโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ...เร่งรัดการแก้ไขปัญหายาเสพติดอย่างเป็นระบบ ทั้งด้านการป้องกันปราบปราม การบำบัดรักษา การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ควบคู่กับการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีการบังคับใช้กฎหมายโดยเคร่งครัด รวมทั้งขยายความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและนานาชาติในการแก้ไขปัญหายาเสพติด

รัฐได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติด เป็นคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2552 (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2552) เพื่อเป็นยุทธศาสตร์และกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล ...เพื่อเร่งรัดการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดให้เป็นไปตามนโยบายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง สามารถลดระดับปัญหายาเสพติดและจัดความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้มียุทธศาสตร์ 5 ร้วป้องกัน กับ 2 โครงการหลัก ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2.7 ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางดังนี้

1. ร้วชายแดน: การสกัดกั้นการนำเข้ายาเสพติดตามแนวชายแดน
2. ร้วชุมชน: การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชน ประชาสังคมป้องกันยาเสพติด
3. ร้วสังคม: จัดระเบียบสังคมแบบบูรณาการ
4. ร้วโรงเรียน: โรงเรียนป้องกันยาเสพติด
5. ร้วครอบครัว: ครอบครัวสีขาว ครอบครัวเข้มแข็ง
6. โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน
7. โครงการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติดแบบบูรณาการ



แผนภูมิที่ 2.7 แสดงยุทธศาสตร์ 5 ร้วป้องกัน กับ 2 โครงการหลัก

ที่มา: คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2552

การนำนโยบายเกี่ยวกับยาเสพติดไปปฏิบัติของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2535 โดย พลตำรวจเอกสวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ อธิบดีกรมตำรวจ ได้จัดตั้งขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 18) พ.ศ.2535 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 109 ตอนที่ 10 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2535

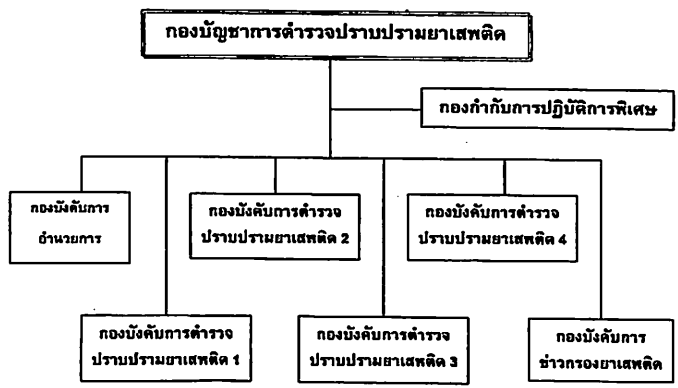
ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด แบ่งออกเป็น 4 กองบังคับการ คือ กองบังคับการอำนวยการ กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 1 กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 2 และ กองบังคับการสอบสวน มีหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั่วราชอาณาจักร ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ซึ่งมีกำลังพลรวมทั้งสิ้น 1,431 คน

ในปี พ.ศ. 2548 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2548 ให้แบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติดและได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการ พ.ศ.2548 เป็น 5 กองบังคับการ คือ (1) กองบังคับการอำนวยการ (2) กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 1 (3) กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 2 (4) กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 3 และ (5) กองบังคับการสอบสวน มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั่วราชอาณาจักร ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด มีกำลังพลทั้งสิ้น 1,165 คน

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2552 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ได้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 (21) ซึ่งมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

โครงสร้างของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 (21) กำหนดให้มีโครงสร้างเป็น 6 กองบังคับการ คือ (1) กองบังคับการอำนวยการ (2) กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 1 (3) กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 2 (4) กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 3 (5) กองบังคับการตำรวจปราบปรามยาเสพติด 4 (6) กองบังคับการข่าวกรองยาเสพติด และ 1 กองกำกับการ คือ กองกำกับการปฏิบัติการพิเศษ มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั่วราชอาณาจักร ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด ดังแสดงในแผนภูมิที่ 2.8 ปัจจุบันมีกำลังพลทั้งสิ้น 1,097 คน (กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด, 2554)



แผนภูมิที่ 2.8 ผังโครงสร้างกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.)
ที่มา: กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (2553)

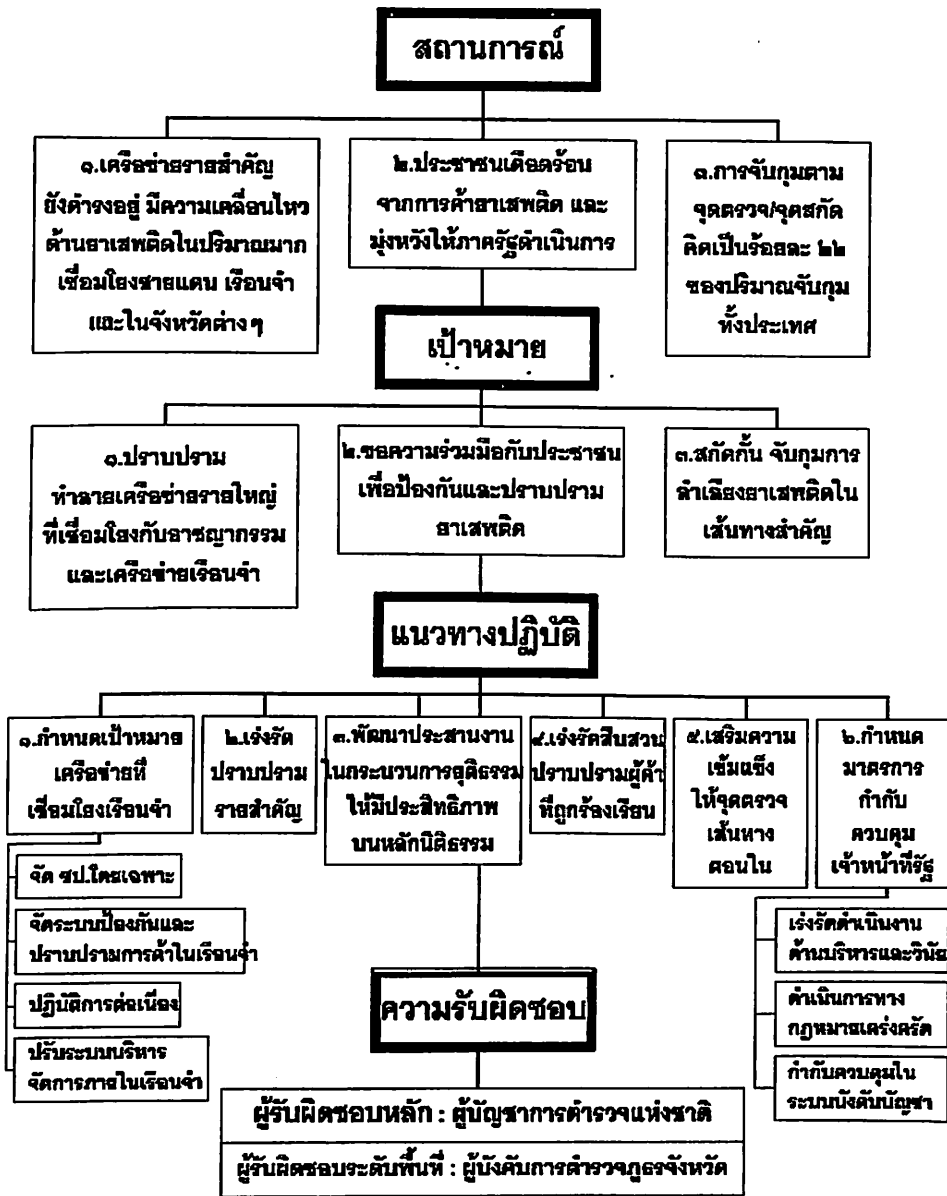
อำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

อำนาจหน้าที่ของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 มาตรา 5 (21) มีดังนี้

- (1) เป็นฝ่ายการอำนวยความสะดวกด้านยุทธศาสตร์ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในด้าน การวางแผน ควบคุมการตรวจสอบให้คำแนะนำ และเสนอแนะการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของ กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด และหน่วยงานในสังกัด
- (2) ปฏิบัติงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายอันเป็นความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายอื่น ๆ อันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาที่ราชอาณาจักร
- (3) ดำเนินการเพื่อให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาเนื่องจากการกระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
- (4) ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดที่ราชอาณาจักร
- (5) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับงาน ป้องกันและปราบปรามยาเสพติดทั้งในประเทศและต่างประเทศ
- (6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) ได้รับผิดชอบโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน ตามนโยบายการแก้ไขปัญหายาเสพติดตามคำสั่งที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2552 ในการปฏิบัติงานตามโครงการดังกล่าวตามพันธกิจของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด โดยมีรายการเกี่ยวกับสถานการณ์ เป้าหมาย แนวทางปฏิบัติ และความรับผิดชอบ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2552 ดังแสดงในแผนภูมิที่

**โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและ
ลดความเดือดร้อนประชาชน**



แผนภูมิที่ 2.9 พังโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อน
ของประชาชน

ที่มา : คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2552

โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชนตามคำสั่ง
สำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2552 มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 องค์ประกอบ
คือ (1) เป้าหมาย (2) แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ และ (3) ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ ดังนี้

1. เป้าหมาย เป็นเป้าหมายเชิงคุณภาพเพื่อพัฒนางานปราบปรามยาเสพติดโดยกำหนดเป้าหมาย 4 ประเภท ได้แก่

เป้าหมายที่ 1 ปราบปรามเครือข่าย/กลุ่มการค้ายาเสพติดรายสำคัญ ทั้งเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติดข้ามชาติ และเครือข่ายการค้ายาเสพติดรายสำคัญในประเทศ ให้มากขึ้นกว่าปี 2551 โดยพิจารณาจากจำนวนเครือข่ายที่ถูกปราบปราม ทำลาย จำนวนทรัพย์สินที่ถูกยึดอายัด และปริมาณยาเสพติดของกลางที่ยึดได้

เป้าหมายที่ 2 สนับสนุนมาตรการปราบปรามในพื้นที่ หมู่บ้าน และชุมชน และรัฐต่าง ๆ ที่กำหนดเป็นเป้าหมาย จนสามารถทำให้สถานการณ์ด้านการค้าและแพร่ระบาดในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในสถานการณ์ที่ดีขึ้น ลดความเดือดร้อนของประชาชน

เป้าหมายที่ 3 พัฒนาประสิทธิภาพการดำเนินการต่อข้อร้องเรียนของประชาชนให้ได้ผลดำเนินงานจำนวนร้อยละ 70 ของจำนวนข้อมูลที่จัดส่งให้หน่วยปฏิบัติ

เป้าหมายที่ 4 เพิ่มประสิทธิภาพการสกัดกั้นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดในพื้นที่ตอนใน โดยกำหนดพื้นที่ภาคเหนือ และจุดนำเข้ายาเสพติดจากเครือข่ายการค้ายาเสพติดข้ามชาติ โดยกำหนดท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นเป้าหมายหลัก

2. แนวทางการดำเนินงานที่สำคัญ

2.1 บูรณาการกำลังด้านการข่าวและปราบปรามยาเสพติดจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในและต่างประเทศ ดำเนินยุทธการปราบปรามเครือข่ายอาชญากรรมยาเสพติดข้ามชาติ เพื่อลดอิทธิพลและบทบาทของเครือข่ายการค้ายาเสพติดข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทย

2.2 บูรณาการกำลังด้านการข่าวและปราบปรามยาเสพติดจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ทั้งในส่วนกลาง ภูมิภาค และจังหวัด ดำเนินยุทธการปราบปรามเครือข่ายยาเสพติดระดับสำคัญในระดับต่างๆ เพื่อลดเครือข่ายการค้ายาเสพติดภายในประเทศ

2.3 กำหนด มอบหมายชุดปฏิบัติการปราบปรามยาเสพติด รับผิดชอบในการลดปัญหาการแพร่ระบาดยาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชน และรัฐต่างๆ ที่กำหนดเป็นเป้าหมาย รวมทั้งจัดระบบดำเนินการต่อเรื่องร้องเรียนของประชาชนให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรมในพื้นที่ โดยให้ทุกจังหวัดและอำเภอเป้าหมายสำคัญ สืบสวน ปราบปราม ปิดล้อม ตรวจสอบพื้นที่อย่างจริงจังต่อเนื่อง และบูรณาการกับรัฐต่างๆ เพื่อลดปัญหาการแพร่ระบาดในชุมชนและพื้นที่อย่างจริงจังเป็นรูปธรรม

2.4 เพิ่มประสิทธิภาพการสกัดกั้นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดตอนใน และจุดนำเข้าที่ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยจัดให้มีชุดปฏิบัติการสกัดกั้น สร้างความร่วมมือให้แก่อุปกรณ์ประจำจุดตรวจ สร้างเครือข่ายข้อมูลเชื่อมโยง ฯลฯ

2.5 ใช้มาตรการสืบสวนทางการเงิน มาตรการทางด้านทรัพย์สินแบบบูรณาการ และมาตรการบังคับโทษปรับ เพื่อตัดวงจรทุนของเครือข่าย/กลุ่มการค้ายาเสพติดทุกระดับ

2.6 การจัดโครงสร้าง กลไก กำลังปฏิบัติการ การจัดทำแผนยุทธการ การบูรณาการ กำลังร่วม การสร้างเอกภาพงานการข่าว ฯลฯ ตามแนวทางข้างต้น ให้คณะกรรมการปราบปราม ยาเสพติดเป็นผู้กำหนดและออกคำสั่งแผนยุทธการที่เกี่ยวข้อง เพื่อสามารถบูรณาการกำลังร่วม ทุกหน่วย

3 ตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์

3.1 จำนวนเครือข่ายการค้ายาเสพติดรายสำคัญที่ถูกจับกุมได้เพิ่มขึ้น

3.2 จำนวนนักค้ายาเสพติดที่ถูกจับกุมได้ โดยการขยายผลการสืบสวน การสอบสวน และการข่าวมากขึ้น

3.3 จำนวนคดี และมูลค่าทรัพย์สินที่ยึด/อายัดได้ในคดียาเสพติดเพิ่มสูงขึ้น

3.4 ร้อยละของเรื่องร้องเรียนหรือแจ้งข้อมูลเบาะแสของประชาชนที่ได้ดำเนินการ แล้วเสร็จเพิ่มสูงขึ้น

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 กำหนดยุทธศาสตร์และ กลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล 5 รั้วป้องกัน และ 2 โครงการหลัก เพื่อให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติในการป้องกันปราบปรามและแก้ไขปัญหายาเสพติด และหนึ่งในโครงการ/กิจกรรมดังกล่าว กำหนดให้มี “โครงการปราบปรามยาเสพติด รายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน” เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ดังกล่าว

โครงการปราบปรามยาเสพติด มีเป้าหมายของโครงการเพื่อปราบปราม ทำลายโครงสร้าง เครือข่ายการค้าที่ยังหลงเหลืออยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติดที่เชื่อมโยงกับเรือนจำ ฯลฯ ดำเนินการขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้ได้ผล ในระดับที่น่าพอใจ และสกัดกั้น จับกุมยาเสพติดที่ลำเลียงผ่านเส้นทางสำคัญในพื้นที่ตอนในที่เสี่ยง ต่อการลำเลียงยาเสพติดให้ได้มากยิ่งขึ้น

หน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นเจ้าภาพหลักดำเนินโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและ ลดความเดือดร้อนของประชาชน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (โดยกองบัญชาการตำรวจปราบปราม ยาเสพติด) มีเจ้าภาพร่วม คือ กระทรวงยุติธรรม (กรมสอบสวนคดีพิเศษ/สำนักงาน ป.ป.ส./สำนักงาน ป.ป.ท.) เจ้าภาพรอง คือ กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง/กรมการปกครอง) กองบัญชาการกองทัพไทย (กองทัพบก/กองทัพเรือ/กองทัพอากาศ) กรมสรรพากร และผู้รับผิดชอบ พื้นที่ คือ ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัด

บัดนี้ โครงการยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกัน ได้เริ่มดำเนินการต่อเนื่องกันมาถึง 3 ระยะแล้ว คือ ยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันระยะที่ 1 (ดำเนินการระหว่าง เมษายน 2552-กันยายน 2552) ยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันระยะที่ 2 (ดำเนินการระหว่างเดือนตุลาคม 2552-กันยายน 2553) และ ยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันระยะที่ 3 (ดำเนินการระหว่าง เดือนตุลาคม 2553-กันยายน 2554) ซึ่ง สามารถสรุปผลการดำเนินงานของ บข.ปส. ได้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันระยะที่ 1 (เมษายน 2552-กันยายน 2552)

โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชนมีวัตถุประสงค์ เพื่อปราบปรามทำลายโครงสร้างเครือข่ายการค้ายาเสพติด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติดรายใหญ่ที่เชื่อมโยงกับการกระทำผิดอาชญากรรม เครือข่ายที่เชื่อมโยงกับเรือนจำ รวมถึงการดำเนินการขอความร่วมมือกับประชาชนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และการสกัดกั้นจับกุมยาเสพติดที่ลำเลียงผ่านเส้นทางสำคัญ ผลการดำเนินงานตามภารกิจของยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันในระยะที่ 1 สามารถสรุปเป็นตารางเปรียบเทียบระหว่างปี 2551 กับ ปี 2552 ดังแสดงในตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 การเปรียบเทียบผลการดำเนินการตามภารกิจ (เมษายน 2552-กันยายน 2552)

ภารกิจ	ปีงบประมาณ 2551 (เม.ย.51-ก.ย.51)	ปีงบประมาณ 2552 (เม.ย.52-ก.ย.52)	หน่วย: ราย	
			+ เพิ่ม - ลด	ร้อยละ
ผู้เสพยาเสพติด	56,841	78,074	21,233	37.36
ผู้ค้ารายย่อย	22,099	25,768	3,669	16.60
เครือข่ายรายย่อย	3,942	2,959	-983	-24.93
หมายจับ	2,874	2,621	-253	-8.80
รายสำคัญ	1,280	1,293	13	1.02
ตรวจสอบทรัพย์สิน	763	1,371	608	79.69
มูลค่าทรัพย์สิน (ล้านบาท)	405.718	557.121	151.403	37.32

ที่มา: กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด. (มปป.ก). สถิติการจับกุมคดียาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2553 (ตุลาคม 2552-กันยายน 2553) กรุงเทพมหานคร: กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

ยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันระยะที่ 2 (ตุลาคม 2552-กันยายน 2553)

กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ดำเนินการปราบปรามยาเสพติดตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ได้แก่ ดำเนินการสืบสวนปราบปรามสอบสวนและขยายผลการจับกุม รวมทั้งใช้มาตรการทางทรัพย์สินต่อผู้ค้าและผลิตยาเสพติด ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และดำเนินการรวบรวม ประสานแลกเปลี่ยนข้อมูลการข่าวยาเสพติด ตลอดจนการให้การสนับสนุนการดำเนินงานแก่ส่วนราชการ ผลการดำเนินงานตั้งแต่ ตุลาคม 2552-กันยายน 2553 ดังแสดงในตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การเปรียบเทียบผลการดำเนินการตามภารกิจ (ตุลาคม 2552-กันยายน 2553)

หน่วย: ราย

ภารกิจ	ปีงบประมาณ 2552 (ต.ค.51-ก.ย.52)	ปีงบประมาณ 2553 (ต.ค.52-ก.ย.53)	+ เพิ่ม - ลด	ร้อยละ
ผู้เสพยาเสพติด	130,124	148,415	18,291	14.06
ผู้ค้ารายย่อย	42,946	45,125	2,179	5.07
เครือข่ายรายย่อย	4,931	3,728	-1,203	-24.40
หมายจับ	4,367	3,650	-737	-16.88
รายสำคัญ	2,155	2,341	186	8.63
ตรวจสอบทรัพย์สิน	2,285	2,141	-144	-6.30
มูลค่าทรัพย์สิน (ล้านบาท)	928,534,304	905,143,932	-23,390,372	-2.52

ที่มา: กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด. (มปป.ก). สถิติการจับกุมคดียาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2553 (ตุลาคม 2552-กันยายน 2553) กรุงเทพมหานคร: กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

ยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกันระยะที่ 3 (ตุลาคม 2553-กันยายน 2554)

ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 79/2554 ลงวันที่ 28 เมษายน 2554 เรื่องแผนปฏิบัติการแก้ไขยาเสพติดในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล (แผนยุทธการ 315) มีระยะเวลาการดำเนินงานระหว่างเดือนพฤษภาคม-กันยายน 2554 ได้มีการจัดโครงการดำเนินงานทั้งงานอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการ โดยมอบหมายให้มีชุดปฏิบัติการผสมระหว่างพลเรือน-ตำรวจ-ทหาร รวม 184 ชุดปฏิบัติการ กำลังพล 2,123 นาย ลงพื้นที่เป้าหมายในการสำรวจครัวเรือนและนำผู้เสพยาเสพติดเข้ารับการบำบัดรักษา รวมทั้งดำเนินการปราบปราม จับกุม ขยายผลนักค้ายาเสพติด ผลการดำเนินงานตั้งแต่ตุลาคม 2553-กันยายน 2554 ดังแสดงในตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 การเปรียบเทียบผลการดำเนินการตามภารกิจ ปีงบประมาณ 2554 (ตุลาคม 2553-กันยายน 2554)

ภารกิจ	ปีงบประมาณ 2553 (ต.ค.52-ก.ย.53)	ปีงบประมาณ 2554 (ต.ค.53-ก.ย.54)	หน่วย: ราย	
			+ เพิ่ม - ลด	ร้อยละ
ผู้เสียหายเสพติด	148,415	236,568	88,153	59.40
ผู้ค้ารายย่อย	45,125	62,989	17,864	39.59
เครือข่ายรายย่อย	3,728	5,503	1,775	47.61
หมายจับ	3,630	4,879	1,249	34.41
รายสำคัญ	2,341	2,392	51	2.18
ตรวจสอบทรัพย์สิน	2,141	2,442	301	14.06
มูลค่าทรัพย์สิน (ล้านบาท)	905,143	1,175,100	270	29.82

ที่มา: กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด. (มปป.ข). สถิติการจับกุมคดียาเสพติด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2554 (ตุลาคม 2553-กันยายน 2554). กรุงเทพมหานคร: กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด

ปัญหาและอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส.

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2552 ได้กำหนด ยุทธศาสตร์และกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหา ยาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล 5 รั้วป้องกัน 7 โครงการหลัก เพื่อให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ และ 1 ใน 7 โครงการหลักดังกล่าว คือ โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน อยู่ในความรับผิดชอบของกองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด (บช.ปส.) ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อการปราบปรามและทำลายโครงสร้างเครือข่ายการค้ายาเสพติดที่ยังหลงเหลืออยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเครือข่ายการค้ายาเสพติดรายสำคัญที่เป็นรายใหญ่ที่เชื่อมโยงกับการกระทำความผิดอาชญากรรม เครือข่ายการค้ายาเสพติดที่เชื่อมโยงกับเรือนจำ ฯลฯ และการดำเนินการขอความร่วมมือกับประชาชน เพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดให้ได้ผลในระดับที่น่าพอใจ และสกัดกั้นจับกุมยาเสพติดที่ลำเลียงผ่านเส้นทางสำคัญในพื้นที่ตอนในที่เสี่ยงต่อการลำเลียงยาเสพติดให้ได้มากยิ่งขึ้น

จากการประเมินการปฏิบัติงานในระยะที่ 1 (1 เมษายน-30 กันยายน 2552) ของศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2552 และระยะที่ 2 (พฤศจิกายน 2552-กันยายน 2553) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2553) สรุปปัญหาและอุปสรรคต่อความสำเร็จในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติของ บช.ปส. ไว้ดังนี้

1. ปัญหาสถานการณ์ยาเสพติด คือ หลังจากมีการปราบปรามยาเสพติดอย่างรุนแรงในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2547 การแพร่ระบาดของยาเสพติดก็กลับมาเป็นปัญหาขึ้นอีก กล่าวคือ นอกจากแนวโน้มประเภทของประเภทยาเสพติดและกลุ่มผู้ใช้ยาเสพติดจะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว เส้นทางลำเลียงยาเสพติดก็มีการเปลี่ยนแปลงไปอีกด้วย โดยมีการแพร่ระบาดนำเข้ามาจากชายแดนด้านทิศตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้นเพิ่มเติมจากภาคเหนือ

2. ปัญหาการเปลี่ยนแปลงตัวยาประเภทใหม่ คือ ยาเสพติดที่ถูกปราบปรามในช่วงปี พ.ศ. 2545-2547 นั้นส่วนใหญ่เป็นยาบ้า แต่การแพร่ระบาดของยาเสพติดที่กลับมาใหม่ ได้แก่ ยาไอซ์ ยาเค ยาอี และโคเคนเป็นต้น ด้วยดั่งกล่าวมีราคาแพงและแพร่ระบาดในกลุ่มคนชั้นสูงหรือผู้มีรายได้สูง และกลุ่มนักเที่ยวกลางคืน ซึ่งแตกต่างจากกลุ่มที่เสพยาบ้า การเปลี่ยนแปลงตัวยาประเภทใหม่ที่มีราคาสูงขึ้นและกลุ่มยาเสพติดที่เปลี่ยนไป ทำให้สถานการณ์ปัญหายาเสพติดมีความซับซ้อนเป็นปัญหาต่อการปราบปรามมากขึ้น

3. ปัญหารูปแบบของนักค้ายาเสพติด คือ จากปริมาณการแพร่ระบาดที่เพิ่มมากขึ้น และความหลากหลายของตัวยาที่ตอบสนองความต้องการของผู้เสพที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลต่อรูปแบบของนักค้ายาเสพติดที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปด้วย ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารทำให้ผู้กระทำความผิดด้านยาเสพติดสามารถค้ายาเสพติดได้ แม้ตัวเองจะอยู่ในเรือนจำ และพื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นอาณาเขตที่สามารถกระทำความผิดได้โดยสะดวก นอกจากนี้ เรือนจำยังกลายเป็นแหล่งที่บรรดานักค้ายาเสพติดสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงที่สามารถออกมาก่อทำความผิดซ้ำเมื่อพ้นโทษออกมา จะเห็นได้จากกลุ่มนักค้าเก่าที่เป็นรายสำคัญ กลุ่มนักค้าที่ถูกจับและได้รับการประกันตัวหรือพักการลงโทษ กลับมาเคลื่อนไหวกระทำความผิดอีก

4. ปัญหาความไม่ชัดเจนของนโยบาย คือ นโยบายด้านยาเสพติดตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 82/2522 นี้ เป็นนโยบายต่อเนื่อง แต่โครงการต่างๆ ยังมีแนวทางการปฏิบัติบางส่วนที่ยังไม่สอดคล้องอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยเฉพาะ โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติให้ทุกจังหวัดเร่งรัดการสืบสวนปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดที่ประชาชนร้องเรียนอย่างจริงจังให้ได้ผลมากที่สุด นโยบายนี้ไม่ได้ให้คำจำกัดความของการลดความเดือดร้อนของประชาชนไว้อย่างชัดเจน แต่นำไปเชื่อมโยงกับการเร่งรัดการสืบสวนปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดที่ประชาชนร้องเรียน นอกจากนี้ ยังไม่ได้กำหนดเป้าหมายการปฏิบัติไว้อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละส่วนมีความคล่องตัวและไม่กีดกันการปฏิบัติจนอาจส่งผลกระทบในทางลบ แต่เมื่อมองในอีกแง่หนึ่ง ทำให้ไม่มีเป้าหมายของการปฏิบัติอย่างชัดเจน และไม่สามารถกระตุ้นการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างจริงจัง

5. ปัญหาความซับซ้อนในการบริหารงาน คือ โครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการด้านการปราบปรามยาเสพติดซึ่งเป็นหน้าที่หลักของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ได้ปฏิบัติงานต่อเนื่องมาจากโครงสร้างแบบเดิม มีความชัดเจนในการปฏิบัติ เช่น การปฏิบัติในระดับพื้นที่มีสถานีตำรวจต่างๆ

รับผิดชอบในด้านของผู้เสพติดและนักค้ารายย่อย ในระดับจังหวัดจะรับผิดชอบเครือข่ายรายย่อย และผู้ต้องหาตามหมายจับ ส่วนในระดับกองบัญชาการตำรวจก็มุ่งเน้นนักค้ารายสำคัญและการตรวจสอบทรัพย์สิน แนวทางการปฏิบัติในการปราบปรามยาเสพติดเป็นระบบที่ค่อนข้างชัดเจน แต่การดำเนินงานตามนโยบายนี้มีการบริหารจัดการที่มีรูปแบบที่ซับซ้อนตามโครงสร้างและกลไกที่มี กอ.รมน. เพิ่มเติมเข้ามารับผิดชอบในการอำนวยความสะดวก นโยบาย มาตรการ และแผนงานตามที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) กำหนดไปสู่การปฏิบัติ โดยที่เมื่อลงสู่ โครงสร้างระดับจังหวัดก็มี กอ.รมน. ระดับจังหวัด (กอ.รมน.จ.) ทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งโครงสร้าง ปัจจุบันในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดทำหน้าที่เป็นทั้ง ผอ.รมน.จ. และ ผอ.ศตส.จ. ปัญหา ในทางปฏิบัติไม่เกิดขึ้น กล่าวคือกลไกในระดับพื้นที่ก็สามารถดำเนินการต่อเนื่องไปได้โดยอาศัย กลไกของ ศตส.จ. ในขณะที่ กอ.รมน.จ. ยังไม่มีความพร้อมในด้านกำลังที่จะสนับสนุนเป็นกลไก การอำนวยความสะดวกได้อย่างเต็มที่

6. ปัญหาการสนับสนุนนโยบาย เนื่องจากโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและ ลดความเดือดร้อนของประชาชนมีเจ้าภาพหลักคือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และมีผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติเป็นประธานอนุกรรมการปราบปรามยาเสพติด ทำหน้าที่ในการกำกับ ติดตาม และ ประสานการปฏิบัติในโครงการ ซึ่งการดำเนินงานตามโครงการมีสาระสำคัญอยู่ที่การปราบปราม ยาเสพติดรายสำคัญ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหลักก็คือเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่โดยที่คำสั่งสำนัก นายกรัฐมนตรี ที่ 82/2552 ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารจัดการให้มีกระทรวงยุติธรรม (กรม สอบสวนคดีพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงาน ปปง. สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นเจ้าภาพร่วม และมี กระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง) กองบัญชาการกองทัพไทย (กองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ) และกรมสรรพากร เป็นเจ้าภาพรอง ดังนั้น ตามโครงสร้าง นี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนหลายหน่วยงาน จากมุมมองของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในโครงการนี้เห็นว่าฝ่ายบริหารยังไม่ได้ให้ความสำคัญและไม่ได้ ให้การสนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร

7. สิ่งจูงใจสำหรับผู้ปฏิบัติ การปฏิบัติงานด้านการปราบปรามยาเสพติดเป็นงานที่มีความเสี่ยงสูง เนื่องจากการค้ายาเสพติดแม้เป็นความผิดแต่เป็นสิ่งที่มีความผลประโยชน์สูง นักค้ายาเสพติด จึงทำทุกวิธีที่จะให้รอดพ้นจากการถูกจับกุม และมีทุนทรัพย์ที่จะจ้างทนายความเพื่อต่อสู้คดี ทำให้พร้อมที่จะต่อสู้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นสิ่งจูงใจสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำ ให้การปราบปรามยาเสพติดได้ผล แต่ในทางปฏิบัติพบว่าขึ้นเงินเดือน โควตาพิเศษมีการจัดสรร คำเนินการอย่างล่าช้า การจัดสรร โควตาไม่เป็นธรรม โดยมิได้มีการแยกแยะระหว่างเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยความสะดวก เป็นต้น นอกจากนี้ รางวัลนำจับยังไม่จูงใจเนื่องจากมี สัดส่วนที่น้อยและการเบิกจ่ายเป็นไปด้วยความล่าช้า

8. ปัญหาการจัดสรรทรัพยากร แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ

1) ด้านงบประมาณ มีงบประมาณไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากโครงการนี้เกิดขึ้นในช่วงกลางปีงบประมาณ จึงต้องใช้งบประมาณที่ได้มีการตั้งไว้แล้ว ไม่มีงบประมาณหรือการจัดสรรสำหรับดำเนินโครงการนี้โดยเฉพาะ

2) ด้านบุคลากร จากสถานการณ์ที่ผ่านมาทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่สามารถปฏิบัติงานด้านการปราบปรามยาเสพติด ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมีการจัดสรรกำลังไปรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมประท้วงทางการเมือง ทำให้งานด้านยาเสพติดอ่อนลงไป โดยเฉพาะในระดับพื้นที่สถานีตำรวจ และฝ่ายสืบสวนก็มีกำลังไม่เพียงพอ โดยเฉพาะเมื่อต้องไปสืบสวนขยายผลรายสำคัญที่จะต้องปฏิบัติงานต่อเนื่องเกินกว่า 24 ชั่วโมง จึงจำเป็นต้องใช้กำลังพลจำนวนมาก งานด้านยาเสพติดต้องใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ต้องอาศัยการข่าวที่ต่อเนื่องและมีความสามารถใช้เทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัย แต่มีกำลังพลในด้านนี้น้อยมาก

3) ด้านวัสดุอุปกรณ์ การทำงานให้เกิดประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีอุปกรณ์และเครื่องมือที่ทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุปกรณ์พิเศษต่างๆ สำหรับการสะกดรอยติดตาม แต่อุปกรณ์ต่างๆ เหล่านี้ยังมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

ผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ

ผลกระทบต่อความสำเร็จต่อการนำนโยบายปราบปรามยาเสพติดไปปฏิบัติ จากการรายงานของ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2552); สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2552) แบ่งออกเป็น 3 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง สรุปได้ดังนี้

1. ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหาวิกฤติทางด้านเศรษฐกิจส่งผลกระทบให้เกิดปัญหาการว่างงานนับเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้คนเข้าสู่วงจรการค้ายาเสพติด เพราะการค้ายาเสพติดทำให้ผู้ค้าได้ผลประโยชน์สูงทั้งในรูปแบบของทรัพย์สินและเงินทอง ซึ่งเป็นแรงจูงใจทำให้บุคคลเข้าร่วมในการค้ายาเสพติด

2. ผลกระทบทางด้านสังคม ปัญหาสังคมเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลกระทบทำให้การแพร่ระบาดของยาเสพติดมีเพิ่มมากขึ้น ทำให้สังคมและครอบครัวมีความแตกแยกมากขึ้น ชุมชนอ่อนแอลง นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีนักค้ารายใหม่เพิ่มมาการผลิตและนำเข้ายาเสพติดยาเสพติดมักมาตามแนวชายแดนประเทศเพื่อนบ้านนักค้ายาเสพติดและขนยาเสพติดเพื่อลำเลียงไปสู่พื้นที่ต่างๆ ในประเทศ จึงมีคนต่างด้าวเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก โดยคนต่างด้าวเหล่านั้นไม่เพียงจะกระทำความผิดในลักษณะการขนยาเสพติด หากแต่ยังมีการกระทำความผิดในลักษณะเป็นเครือข่ายการค้ายาเสพติดที่สำคัญอีกด้วย การค้ายาเสพติดในระดับเครือข่ายที่สำคัญที่มีบทบาทในปัจจุบันเป็นการค้าใน 3 รูปแบบ คือ 1) การค้าของชาวต่างประเทศที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทย

โดยเฉพาะชาวแอฟริกันและชาวเอเชีย 2) กลุ่มการค้าชายแดนของไทย และ 3) กลุ่มการค้าของ 3 สัญชาติ คือ พม่า ลาว และกัมพูชา

3. ผลกระทบด้านการเมือง ผลกระทบจากปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง กล่าวคือ ความขัดแย้งทางการเมืองทำให้เกิดมีการชุมนุมขึ้น ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งตำรวจและทหารต้อง จัดกำลังเพื่อการปกป้องและรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุมประท้วงของกลุ่มประชาชน ช่วงเวลานี้จึงเป็นโอกาสให้ผู้ค้ายาเสพติดฉวยโอกาสมีการลักลอบนำยาเสพติดเข้ามาในพื้นที่ตอนใน ได้เป็นจำนวนมาก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. ผลงานของนักวิชาการต่างประเทศ

ยีน และคณะ (Yin et al., 1977) ศึกษาปัญหาด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่า ปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมาก ถ้าสมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือ หรือต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่เป็นผลมาจากนโยบาย โดยเฉพาะนโยบายด้านเทคโนโลยีมีจำนวนมาก ที่ประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ เพราะถูกต่อต้านจากสมาชิกของหน่วยปฏิบัติด้วย เหตุผลข้างต้น ในทำนองกลับกัน นโยบายประเภทเดียวกันกลับประสบความสำเร็จและได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากผู้เกี่ยวข้องในหน่วยปฏิบัติ เพราะได้มีการเตรียมการไว้เป็นอย่างดี คือ ได้รับการฝึกอบรมและสร้างการเรียนรู้ให้แก่ผู้ปฏิบัติก่อนนำเทคโนโลยีนั้นมาใช้

แอตเวลและเกอร์สไตน์ (Attewell and Gerstein, 1979) ได้ศึกษากรณีความล้มเหลวของการนำนโยบายการบำบัดยาเสพติดไปปฏิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่า ความล้มเหลวของนโยบายมีสาเหตุหลักมาจากการที่รัฐบาลกลาง (Federal Government) ได้กำหนดตัวชี้วัดการประเมินผลความสำเร็จของโครงการและการกำหนดข้อปฏิบัติที่เข้มงวดเพื่อให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นปฏิบัติตามได้โดยตรง แต่เมื่อท้องถิ่นนำข้อปฏิบัตินี้ไปใช้กลับพบว่าประสบความสำเร็จล้มเหลว ทั้งนี้ เนื่องมาจากการตั้งเกณฑ์ตัวชี้วัดของเป้าหมายที่ผิดพลาด การกำหนดนโยบายที่ไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานในระดับล่าง และการกำหนดกรอบการปฏิบัติงานที่ตายตัวเกินไป ทำให้เกิดการเบี่ยงเบนเป้าหมายของโครงการ (Displacement of goal) ซึ่งผลงานของแอตเวลและเกอร์สไตน์นี้ช่วยทำให้มองเห็นปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน

เอ็ดเวิร์ดส์ (Edwards, 1980) ได้เขียนหนังสือชื่อ Implementing public policy มีสาระสำคัญว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ทรัพยากรที่เพียงพอ และมีระดับของการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ เป็นจำนวนมาก

อินแกรม และ แมนน์ (Ingram & Mann, 1980) ได้ทำการศึกษาว่า เหตุใดนโยบายบางนโยบายจึงประสบความสำเร็จ ในขณะที่อีกหลายนโยบายต้องล้มเหลว จากการศึกษา พบว่า

ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมี 6 ด้านด้วยกัน คือ (1) ความขัดแย้งของผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง (2) ความต้องการของสังคม (3) นโยบายแต่ละอย่างอาจมีข้อดีและข้อเสียต่างกัน (4) ปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม (5) ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่งกับนโยบายอื่นๆ และ (6) การกำหนดขอบเขตของปัญหาและวัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจน

เลวิน (Levin, 1981) ได้เขียนบทความเรื่อง *Conditions contributing to effective implementation and their limits* โดยได้กล่าวถึงเงื่อนไขและปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ ได้แก่ การมีภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง สามารถดึงทรัพยากรทางการเมืองมาสนับสนุนนโยบายได้ ทำให้โครงการมีความโดดเด่น สามารถสร้างกลุ่มที่จะสนับสนุนนโยบายได้ และมีกลุ่มผลประโยชน์เอกชนที่คอยช่วยเหลือในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ฮาโกรฟ (Hargrove, 1983) ได้ทำการทดสอบนำโครงการที่กำหนดโดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาไปปฏิบัติในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าประกอบด้วย 2 นัย คือ (1) การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของนโยบาย และ (2) การดำเนินการซึ่งหมายถึงการยินยอมทำตามนโยบายและปฏิบัติตามประจำขององค์กรอย่างคงเส้นคงวา พบว่าพฤติกรรมขององค์กรและผู้เกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะแปรผันไปตามลักษณะของนโยบาย ซึ่งสามารถจำแนกได้ 4 แบบ คือ

1. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม (Distributive policies)
2. นโยบายที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเสียใหม่เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เสียเปรียบในสังคมมากขึ้น (Redistributive policies)
3. นโยบายที่เกี่ยวกับการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลหรือภาคเอกชน (Protective regulatory policies) เพื่อผลประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม
4. นโยบายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือเลือกใช้สิทธิในการบริการหรือผลประโยชน์แก่กลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะ (Competitive regulatory policies)

ออสโมนาลิเยฟ (Osmonaliev, 2005: 1-2) ศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนา นโยบายต่อต้าน ยาเสพติดในเอเชียกลาง กรณีศึกษา มิติทางกฎหมายและการเมือง” พบว่า ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคนี้ได้ค่อย ๆ พยายามจัดการกับภัยต่าง ๆ อันเกิดจากยาเสพติดที่ต้องห้ามตามกฎหมายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ด้วยความรับผิดชอบ แต่ในความเป็นจริงแล้ว บรรดาประเทศในเอเชียกลาง ประกอบด้วย ประเทศคาซัคสถาน (Kazakhstan) คีร์กีซสถาน (Kyrgyzstan) ทาจิกิสถาน (Tajikistan) เติร์กเมนิสถาน (Turkmenistan) และอุซเบกิสถาน (Uzbekistan) ต่างก็ไม่มีทั้ง โครงสร้างเชิงสถาบัน ความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ หรือทรัพยากรดังเช่นประเทศที่พัฒนาแล้วมีกัน แต่บ่อยครั้งที่มักไม่สามารถใช้กลวิธีนานาประการจัดการกับการค้ายาเสพติดและผลพวงที่เกิดขึ้นตามมาได้ ประเทศต่างๆ ใน

เอเชียกลางต่างก็เลือกใช้วิธีดำเนินงานแก้ปัญหายาเสพติดต่างกันไปตามแนวคิดและวิธีการเชิงองค์การของตน กลไกความร่วมมือในภูมิภาคนี้ เป็นสิ่งที่กำลังเลือนหายไป ขณะเดียวกันก็ไม่มีประเทศใดเลยที่มีกลวิธีที่สมบูรณ์แบบสำหรับใช้กับนโยบายต่อต้านยาเสพติด และโดยที่ไม่มีกลวิธีเช่นว่านี้ ความพยายามของแต่ละประเทศในอันที่จะต่อต้านยาเสพติดจึงไม่น่าจะประสบผลสำเร็จได้

คอสตา (Costa, 2008: 5) ได้กล่าวถึง “นโยบายยาเสพติดและผลของนโยบายยาเสพติดในออสเตรเลีย” ว่า เพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อการเพิ่มขึ้นของการใช้ยาเสพติดในคริสต์ทศวรรษ 1990 รัฐบาลออสเตรเลียได้เพิ่มความรอบคอบมากขึ้นในการใช้กลยุทธ์เกี่ยวกับการควบคุมยาเสพติด โดยถือเป็นนโยบายสำคัญในอันดับต้นๆ ที่ใช้กลยุทธ์ความคล่องตัวและการสังเกตเป็นหลักพร้อมกับได้จัดให้มีระบบการให้บริการต่างๆ อย่างพร้อมมูลทั้งในระดับรัฐและระดับท้องถิ่น ซึ่งการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงรวมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นสรุปได้ดังนี้

แต่เดิมนั้นรัฐบาลออสเตรเลียได้ใช้นโยบายควบคุมยาเสพติดที่มีลักษณะค่อนข้างจะเป็นการปราบปรามมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศตวรรษที่ 20 ซึ่งก็ได้ผลดีเรื่อยมา จนกระทั่งถึงคริสต์ทศวรรษ 1970 จึงได้เปลี่ยนเป็นละมุนละม่อมลง และต่อมาในช่วงกลางคริสต์ทศวรรษ 1980 ก็ได้เพิ่มการป้องกันและการบำบัดอย่างเอาใจจริงเอาใจเป็นหลัก ผลของการใช้นโยบายดังกล่าวทำให้การใช้ยาเสพติดชนิดฉีดลดลงได้มาก รวมทั้งการระบาดของไวรัสภูมิคุ้มกันเสื่อมในคนและโรคในกลุ่มอาการภูมิคุ้มกันเสื่อม (HIV/AIDS) ก็ลดลงมากตามไปด้วย แต่เมื่อเทียบกับสุราและยาสูบที่ความต้องการลดลงเนื่องจากการใช้กิจกรรมเชิงป้องกันแล้วถือได้ว่ายาเสพติดกลับเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องและถึงระดับที่ต้องแจ้งเตือนภัยกันในปี ค.ศ. 1998

ต่อมา รัฐบาลชุดใหม่ของออสเตรเลียที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อปลายปี ค.ศ. 2007 ได้ยกเลิกบางกลยุทธ์ที่เคยใช้อยู่ และหันมาใช้แต่กลยุทธ์ที่เคยได้ผลมาก่อนแล้วเท่านั้น โดยได้ปรับปรุงและขยายโอกาสให้มีการบำบัดมากขึ้น ลดอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบปัญหาเสพติดให้น้อยลง ขณะเดียวกันก็มุ่งมั่นที่จะสนับสนุนการควบคุมยาเสพติดอย่างเต็มที่ต่อไป

เมซา (Meza, 2009: 1-4) ได้เขียนบทความเรื่อง นโยบายและความมั่นคงเกี่ยวกับการต่อต้านยาเสพติดและการลักลอบค้าสิ่งเสพติดประเภทยาเสพติด กรณีต้นทุนทางมนุษยธรรมที่ต้องเสียให้แก่ข้อพิพาทของชาวโคลัมเบีย โดยชี้ให้เห็นว่าในสองทศวรรษก่อนปี ค.ศ. 2001 นั้น พื้นที่ที่มีการลักลอบปลูกพืชต้องห้ามตามกฎหมายในโคลัมเบียเพิ่มขึ้นจาก 3,500 เฮกตาร์ เป็น 144,000 เฮกตาร์ ส่งผลให้มีการผลิตโคเคนเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.6 ทำให้โคลัมเบียกลายเป็นประเทศที่ผลิตโคเคนได้ร้อยละ 70 ของผลผลิตโคเคนของโลก รัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าสถานการณ์ดังกล่าวได้เลวร้ายลงเนื่องจากการลักลอบค้าสิ่งเสพติดประเภทยาเสพติดเป็นแหล่งเงินทุนแห่งใหญ่ของกองโจรกลุ่มต่าง ๆ และเพื่อจัดการกับปัญหานี้ รัฐบาลโคลัมเบียจึงได้เสนอแนวทางดำเนินงานตามแผนพัฒนาการแห่งชาติ ปี 2002-2006 ว่า “การปราบปรามกลุ่มผู้ก่อการร้าย ผู้ลักลอบค้าสิ่งเสพติด

ประเภทยาเสพติด และอาชญากรรมประเภทองค์กรข้ามชาติ จะต้องเน้นที่โครงสร้างทางการเงินของกลุ่มเหล่านั้น” ซึ่งกล่าวได้ว่าหมายถึงอุตสาหกรรมการผลิตยาเสพติดที่ผิดกฎหมายนั่นเอง

รัฐบาลได้ใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ กำจัดการปลูกพืชที่ผิดกฎหมายอย่างถาวรภาคอนโคโคและใช้โปรแกรมทางเลือกอื่น ๆ เป็นเครื่องมืออำนาจให้เจตนาของรัฐบาลจนสำเร็จสมประสงค์ แต่รัฐบาลไม่ได้จำแนกแยกแยะระหว่างกลุ่มที่ปลูกพืชผิดกฎหมายเพื่อผลิตยาเสพติดเป็นการค้ากับกลุ่มผู้ยากจนในชุมชนชนบทที่ผลิตเพื่อการยังชีพ ยิ่งไปกว่านั้นก็คือยังไม่มีพัฒนาการทางเลือกเพื่อให้ชุมชนเหล่านี้อยู่รอดได้แต่อย่างใด และ โปรแกรมต่างๆ ของรัฐบาลก็มีเพียงแค่การให้เงินอุดหนุนเพื่อการขจัดพืชเหล่านั้นเท่านั้น ขาดการปรึกษาหารือกัน อีกทั้งเป็นการตัดสินใจโดยรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียวทั้งในเรื่องของขอบเขตและวัตถุประสงค์ ส่งผลเป็นการบ่อนทำลายความเชื่อถือซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนต่าง ๆ กับรัฐให้ตกต่ำลง

เนื่องจากการปฏิบัติงานแบบถาวรภาคอนโคโคที่วันนี้เป็นการใช้กองกำลังเข้าทำการป้องปรามเป็นหลัก จึงเป็นการปฏิบัติงานที่ไร้ประสิทธิภาพ ในเมื่อเป็นการใช้ในพื้นที่ที่ประชาชนยังต้องทนทุกข์จากปัญหาการกีดกันและแก่งแย่งอย่างหนัก รวมทั้งการเพาะปลูกที่ได้ผลเกือบไม่คุ้มทุนมาโดยตลอด นโยบายของรัฐบาลที่เห็นแต่เพียงว่าการปลูกโคคาเป็นแหล่งเงินทุนของกลุ่มกองโจรต่างๆ ได้ก่อให้เกิดการละเลยต่อปัญหาที่มีอยู่ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ส่งผลเสียต่อชุมชนทั้งหลายที่ปลูกโคคาโดยตลอด

สปรอตต์ (Spratt, 2009: v) ได้รายงานเรื่องการวิเคราะห์อุปสรรคในการใช้นโยบายกรณีแนวคิดและการทดสอบนาร์รองใน 3 ประเทศ ซึ่งได้แก่ประเทศจีน อินโดนีเซีย และเวียดนามไว้ว่า สิ่งที่ต้องพิจารณาในการนำนโยบายไปใช้ ที่สำคัญมี 5 ประการ ดังนี้

1. ความขัดแย้งและความทับซ้อนกันของนโยบาย (Conflicting/intersecting policies) เช่น การที่นโยบายระดับชาติกับนโยบายระดับท้องถิ่นหลายนโยบายมีแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องประสานกัน
2. การมีแรงจูงใจและข้อผูกมัดในระดับต่ำ (Low motivation and commitment) เช่น ลำดับความสำคัญก่อนหลังที่ต่างกันของนโยบายแต่ละนโยบาย การขาดสินน้ำใจ การมีทรัพยากรที่จำกัด เหล่านี้ล้วนมีผลทำให้กระบวนการนำนโยบายไปใช้อ่อนล้าลง ทั้งในระดับบุคลากรและในระดับองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
3. การนำไปปฏิบัติที่หลากหลายระดับ (Implementation at multiple levels) นโยบายบางอย่างในบางระดับจะได้รับการต่อต้านหรือการเข้าร่วมอย่างไม่เต็มใจจากบางชุมชน ทำให้การนำนโยบายนั้น ๆ ไปปฏิบัติคือยั้งประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ผลการวิเคราะห์ชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มความเข้าใจอย่างชัดเจนในบทบาทและพันธกรณีของผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนช่วยให้เกิดความสำเร็จได้มากขึ้น

4. การตราหน้า การเลือกปฏิบัติ และเพศ (Stigma, discrimination, and gender) โดยมากมักจะไม่มี การพิจารณาประเด็นเหล่านี้ในการกำหนดนโยบาย แต่พบว่าสิ่งเหล่านี้มีผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีนัยสำคัญ

5. การกำหนดนโยบายกับการนำไปใช้ (Policy formulation versus implementation) จำเป็นต้องมีการสอดคล้องกันอย่างลงตัวระหว่างการกำหนดนโยบายกับการนำไปใช้ ทั้งนี้เพื่อให้ นโยบายแต่ละนโยบายที่กำหนดขึ้นใหม่สามารถประสบผลสำเร็จสูงสุดเมื่อนำไปใช้

ปากีสถานเรียลเอสเตทไทม์ (Pakistan Real Estate Times, 2010: 1-7) รายงานว่า เมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2010 คณะรัฐมนตรีของรัฐบาลกลางปากีสถานได้มีมติอนุมัตินโยบายต่อต้านยาเสพติด ค.ศ. 2010 (Anti-Narcotics Policy 2010) และนำสู่การปฏิบัติต่อไป โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นเพื่อรับมือกับสถานการณ์ยาเสพติดที่กำลังแพร่ระบาดในประเทศและการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ยาเสพติดโลกที่เป็นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 ก่อให้เกิดปัญหาอย่างร้ายแรงทั้งต่อกระบวนการบังคับใช้กฎหมายและระบบสุขภาพ การระบาดของยาเสพติด และสารที่ออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทในสังคมปากีสถานที่เป็นไปอย่างกว้างขวาง ส่งผลให้มีผู้ติดยาเสพติดเป็นจำนวนมากขึ้น

ดังนั้น นโยบายต่อต้านยาเสพติด ปี ค.ศ. 2010 ของปากีสถานนอกจากจะมุ่งขจัดยาเสพติดอย่างถอนรากถอนโคนพร้อมกับดำเนินการให้เป็นประเทศปลอดฝิ่นแล้ว ยังเน้นการประสานงานและการให้ความร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยงานปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านยาเสพติดด้วย นโยบายดังกล่าวยังเน้นที่จะขยายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านยาเสพติดให้มากขึ้นและกว้างขวางขึ้น เสริมกำลังหน่วยงานที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้เข้มแข็งขึ้น พร้อมกับให้บริการบำบัดและฟื้นฟูผู้ติดยาให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ปากีสถานเป็นประเทศปลอดยาเสพติดอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม้อาจจะทำให้สำเร็จได้ในระยะเวลาอันสั้น หากแต่ต้องการความร่วมมือแรงร่วมใจจากประชาชน ทั้งที่เป็นชาวปากีสถานเอง ประชาชนในภูมิภาค และจากชุมชนทั่วโลกด้วย

โรวแลนด์ (Rowland, 2010) ได้รายงานไว้ในหนังสือพิมพ์วอชิงตันไทมส์ ของสหรัฐอเมริกา ฉบับวันพุธที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 สรุปสาระสำคัญของนโยบายควบคุมยาเสพติดฉบับใหม่ที่ประธานาธิบดีโอบามาได้อนุมัติให้ใช้เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม ค.ศ. 2010 ว่าเน้นการป้องกันยาเสพติดในระดับชุมชนท้องถิ่น โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่ดูแลเป็นขั้นตอน พร้อมกับให้การศึกษาทั้งแก่เด็ก ๆ ในสถานศึกษาและแก่ผู้ปกครองในสถานที่ทำงาน ขยายโครงการบำบัดผู้ติดยาเสพติดจากการให้บริการในสถานบำบัดผู้ติดยาเสพติดเฉพาะแห่งเป็นการให้บริการในศูนย์สุขภาพชุมชนทั่วไป นอกจากนี้ ยังได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่าภายในเวลา 5 ปี จะลดการใช้ยาเสพติดในหมู่เยาวชนลงให้ได้ร้อยละ 15 ลดอัตราการตายเนื่องจากยาเสพติดลงให้ได้ร้อยละ 15 และลดกรณีการกระทำผิดเนื่องจากตกอยู่ใต้อาณาเขตยาเสพติดให้ได้ร้อยละ 10

นโยบายควบคุมยาเสพติดฉบับใหม่นี้ยังได้กำหนดบทบาทของแพทย์ในการคัดกรองปัญหาเสพติดไว้ด้วย โดยแพทย์ต้องคัดกรองผู้ป่วยตั้งแต่เมื่อแรกรับและในการตรวจตามทีมนัดหมายปกติ เพื่อค้นหาผู้ใช้สารเสพติดให้โทษ และขยายโครงการการกำกับการออกใบสั่งยาให้กว้างขวางขึ้น นอกจากนี้ยังมีการขอความร่วมมือจากนานาชาติเพื่อระงับยับยั้งการหลั่งไหลของยาเสพติดและเงินที่ผิดกฎหมาย รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริมอาชีพทางเลือกแก่เกษตรกรในต่างประเทศที่ปลูกโคคาและฝิ่นด้วย

2. ผลงานของนักวิชาการไทย

ชวลิต วิศลดิถกพันธ์ (2544) ทำการศึกษานโยบายการปราบปรามยาเสพติดระหว่างปี พ.ศ. 2538-2542 มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษานโยบายการปราบปรามยาบ้าที่มีต่อสังคม และเพื่อศึกษาแนวทางในการป้องกันและปราบปรามยาบ้า

ผลการวิจัย พบว่า แนวคิดเรื่องการกำหนดนโยบายการปราบปรามยาบ้า มีผลต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศอย่างมาก ต้องตระหนักถึงความจริงของปัญหาที่เกิดขึ้น และทุกคนในชาติควรจะมีควมตระหนักร่วมกันในการช่วยกันแก้ไขปัญหายาบ้าที่กำลังระบาดและเป็นภัยต่อประเทศชาติอยู่ในขณะนี้

จากการศึกษา นโยบายการปราบปรามยาเสพติดระหว่างปี พ.ศ. 2538-2542 พบว่า ตัวนโยบายเคร่งเครียดหรือเข้มงวดเกินไปจะส่งผลในทางตรงกันข้าม ต้องผ่อนปรนหรือหาแนวทางใหม่ เพื่อเกิดนโยบายที่สามารถนำไปใช้ได้แล้วประสบความสำเร็จ การกำหนดนโยบายในการทำงานแต่ละอย่างแตกต่างกันออกไป และบางอย่างยังขึ้นอยู่กับบริบทของการกำหนดนโยบายนั้นๆ หากกำหนดนโยบายที่ดีหรือถูกต้อง

ฤดี โคม วิภาวิน (2545) ศึกษา นโยบายปราบปรามยาเสพติด 3 เดือนกับการประกาศสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล กรณีศึกษา ลักษณะและผลกระทบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงนโยบายยาเสพติดของรัฐบาล ภายใต้การนำของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่ได้ประกาศทำสงครามขึ้นแตกหักเพื่อเอาชนะยาเสพติดภายใน 3 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ ถึง 30 เมษายน 2546 โดยมุ่งศึกษาลักษณะ นโยบายและผลกระทบที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ผลการศึกษา พบว่า นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายที่ดี สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทั้งในสภาพแวดล้อมและความต้องการของประชาชน อีกทั้งมีการกำหนดกรอบเวลาที่แน่ชัดในการปฏิบัติตามนโยบาย แต่ในรายละเอียดของแนวทางที่จะนำไปสู่การปฏิบัติยังเป็นแนวทางกว้าง ๆ มากกว่าที่จะประกอบด้วยรายละเอียดที่เฉพาะเจาะจง โดยเฉพาะการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดของนโยบาย ขณะเดียวกัน นโยบายปราบปรามยาเสพติดขึ้นแตกหักของรัฐบาลได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

กลุ่มเป้าหมายโดยตรงและที่อยู่นอกกลุ่มเป้าหมาย โดยเป็นผลกระทบทั้งที่ตั้งใจให้เกิดและไม่ได้ตั้งใจให้เกิด ดังนี้

ผลกระทบที่ตั้งใจให้เกิดแก่กลุ่มเป้าหมาย คือ สามารถลดต้นทุนกลุ่มผู้ค้ายาเสพติด โดยเฉพาะรายย่อย จนต้องมารายงานตัวและเลิกเกี่ยวข้องกับยาเสพติดเป็นจำนวนมาก เช่นเดียวกับกลุ่มผู้เสพและผู้ติดยาที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดฟื้นฟู และก่อให้เกิดการรวมกลุ่มสร้างชุมชนเข้มแข็ง แต่ในขณะเดียวกัน ได้เกิดผลกระทบนอกกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งเป็นผลกระทบที่ไม่ได้ตั้งใจให้เกิด คือ การฆ่าตัดตอนจำนวนมากโดยที่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถจับกุมคนร้ายที่ก่อเหตุได้ ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในด้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการขึ้นบัญชีดำผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจากประชาคมหมู่บ้านก่อให้เกิดความหวาดระแวงในชุมชน

สำหรับแนวทางในการแก้ปัญหานี้ รัฐบาลต้องให้ความสำคัญแก่คดีฆ่าตัดตอน โดยจะต้องสืบสวนหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพื่อไม่ให้อิทธิพลของขบวนการค้ายาเสพติดมีความเข้มแข็งมากขึ้น และยังคงความเคลือบแคลงในสังคมว่าเจ้าหน้าที่มีส่วนรู้เห็นกับการฆ่าตัดตอนหรือไม่ นอกจากนี้ ต้องมีการกลั่นกรองตรวจสอบบัญชีรายชื่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติดให้ชัดเจนและเป็นระบบ หากบัญชีเป้าหมายใดที่ยังไม่มีหลักฐานแน่ชัด จัดให้มีการเฝ้าติดตามจนกว่าจะมีหลักฐานที่แน่ชัด จึงดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งมีมาตรการส่งเสริมอาชีพให้แก่ผู้ที่เข้ารับการบำบัดฟื้นฟูและผู้ค้ารายย่อยที่กลับใจเพื่อไม่ให้หวนกลับไปเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ายาเสพติดอีก อันเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาระยะยาวด้วย

จอม สิงห์น้อย (2545) ได้ทำการศึกษาการนำนโยบายปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในเขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจอำเภอเมืองสตูลไปปฏิบัติ พบว่า การนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเป็นอันมาก เจ้าพนักงานตำรวจผู้ปฏิบัติงานได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน พบว่า ร้อยละ 26.6 แสดงความคิดเห็นว่า จำนวนเจ้าพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสืบสวนด้านการปราบปรามยาเสพติดยังไม่เพียงพอกับสภาพปัญหาและการแพร่ระบาดของยาเสพติด ร้อยละ 26.6 แสดงความคิดเห็นว่าการบำรุงขวัญและกำลังใจของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อเจ้าพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ด้านการสืบสวนและด้านการปราบปรามยาเสพติดยังอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ

นอกจากนั้น ยังพบปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานลักษณะเป็นปัญหาสะสม คือ ชุดปฏิบัติการสืบสวนปราบปรามยาเสพติดยังขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนปราบปรามยาเสพติด เช่น ยานพาหนะ น้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องมือสื่อสาร กล้องบันทึกภาพ เครื่องใช้สำนักงาน ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานในการสืบสวนปราบปรามยาเสพติดได้ผลไม่เต็มที่ เนื่องจากเจ้าพนักงานตำรวจที่ปฏิบัติต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายต่างๆ ด้วยตนเอง ทำให้ขาดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดผู้ที่มีความรู้ความสามารถด้านการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น การใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ การใช้กล้องวิดีโอ

และปัญหาเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินล่อซื้อยาเสพติด เงินสินบนรางวัลนำจับ เงินค่าตอบแทนประชาชนหรือเงินค่าข่าว เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาในจำนวนที่น้อยไม่เพียงพอ และมีขั้นตอนในการเบิกจ่ายเงินล่าช้า ทำให้เกิดผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่สืบสวนปราบปรามยาเสพติด และปัญหาที่เกิดจากธรรมชาติ คือ โดยที่ภูมิประเทศเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสตูล มีความยากลำบากในการบริหารจัดการในการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ประกอบกับการขาดแคลนวัสดุอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่สืบสวนปราบปรามยาเสพติดได้ผลไม่เต็มที่

ปรีชา การิยะ (2546) ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ กรณีศึกษาศูนย์ปฏิบัติการเพื่อต่อสู้และเอาชนะยาเสพติดจังหวัดสระบุรี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ กรณีศึกษาศูนย์ปฏิบัติการเพื่อต่อสู้และเอาชนะยาเสพติดจังหวัดสระบุรี เพื่อศึกษาปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ และศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ

ผลการวิจัย พบว่า การนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อต่อสู้และเอาชนะยาเสพติดจังหวัดสระบุรี ระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์-30 เมษายน 2546 ในภาพรวมสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดไว้ ด้านปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ พบว่า ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคลากรไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานเฉพาะกิจของงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด จำนวนบุคลากรที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอ บุคลากรไม่ได้มีภารกิจเฉพาะงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดไปปฏิบัติ ในเบื้องต้น หน่วยงานส่วนกลางควรสนับสนุนจัดให้มีการฝึกอบรมระดับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานจริงของศูนย์ปฏิบัติการเพื่อต่อสู้และเอาชนะยาเสพติดทั้งระดับจังหวัดและระดับอำเภอ

สุรภา รอดเดช (2551) ทำการศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การสร้างเสริมเยาวชนไทยให้ปลอดยาเสพติด กรณีศึกษาจังหวัดปทุมธานี มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่เป็นสาเหตุการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มเยาวชนจังหวัดปทุมธานี ปัญหาอุปสรรคในการนำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาเสพติดในกลุ่มเยาวชนจังหวัดปทุมธานีไปปฏิบัติ และเสนอยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการสร้างเสริมเยาวชนจังหวัดปทุมธานีให้ปลอดยาเสพติด โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิเคราะห์เอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก

ผลการวิจัย พบว่า ปัจจัยที่เป็นสาเหตุการแพร่ระบาดของยาเสพติดในกลุ่มเยาวชนจังหวัดปทุมธานี คือ ปัญหามูลนิธิภาพตัวเยาวชนที่มาจากครอบครัวเลี้ยงดู เยาวชนขาดความรู้เรื่องโทษและพิษภัยของยาเสพติด การคบเพื่อนของเยาวชนที่อยู่ในแหล่งมั่วสุม เยาวชนถูกชักชวนจาก

ผู้คิดยาเสพติด เยาวชนอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตรายจากยาเสพติด กลุ่มเยาวชนมีพฤติกรรมตามอย่างผู้ปกครองที่เสพและค้ายาเสพติด เยาวชนขาดที่พึ่งทางจิตใจ สำหรับปัญหาและอุปสรรคในการนำยุทธศาสตร์การแก้ปัญหายาเสพติดในกลุ่มเยาวชนจังหวัดปทุมธานี ไปปฏิบัติในด้านการป้องกันแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติด คือ มีเครือข่ายการค้าที่เยาวชนกลุ่มเสี่ยงอยู่ใต้อิทธิพลของนายทุนในพื้นที่ การประชาสัมพันธ์ขาดการสื่อสารผู้เกี่ยวข้องกับเยาวชน และด้านการปราบปรามมีคดียาเสพติดที่เกิดขึ้นสูงมาก เยาวชนมียาเสพติดไว้ครอบครองเพื่อจำหน่ายโดยผิดกฎหมาย ส่วนยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการสร้างเสริมเยาวชนจังหวัดปทุมธานีให้ปลอดยาเสพติด คือ โมเดล “YOLK STRATEGY” (ยุทธศาสตร์ไข่แดง—มีเยาวชนเป็นศูนย์กลาง) ประกอบด้วย (1) ยุทธศาสตร์การสร้างเยาวชนให้เป็นศูนย์กลางเพื่อสร้างภูมิคุ้มกัน (Y=Youth) (2) ยุทธศาสตร์การสร้างพันธกิจเพื่อการมีส่วนร่วม (O=Obligation for participation) (3) ยุทธศาสตร์การใช้กฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปราม (L=Law for clearance) และ (4) ยุทธศาสตร์การดูแลรักษาบำบัดเพื่อคุณภาพชีวิต (K=Keeping care for quality of life)

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (2552) ได้รายงานความก้าวหน้าของโครงการประเมินความก้าวหน้าโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญตามนโยบายของรัฐบาล 9 ตุลาคม 2552 ผลการประเมินในรอบ 6 เดือน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินความสำเร็จของโครงการ เป็นการประเมินแบบรวบยอด (Comprehensive evaluation) ด้านบริบท (Context) ปัจจัยนำเข้า (Input) กระบวนการ (Process) และผลการปฏิบัติ (Output) และการประเมินผลลัพธ์ (Outcome) ของโครงการ โดยใช้ตัวแบบ CIPP Model for Evaluation ของ Stufflebeam พบว่า การกำหนดโครงการเกิดขึ้นเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาเสพติดและสภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เนื่องจากปัญหาเสพติดมีการแพร่ระบาดที่เปลี่ยนแปลงไป มีตัวยาใหม่เกิดขึ้น และที่สำคัญคือนักค้ายาเสพติดมีเครือข่ายที่ครอบคลุมและเชื่อมโยงเครือข่ายกับนักโทษที่อยู่ในเรือนจำ ดังนั้นเครือข่าย/กลุ่มนักค้ายาเสพติดที่เชื่อมโยงกับเรือนจำจึงเป็นเป้าหมายสำคัญอันดับแรก จุดเด่นของโครงการนี้คือการกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวนี้เกิดขึ้นซ้ำไม่ทันต่อสถานการณ์การแพร่กระจายของยาเสพติดที่มีความรุนแรงมากขึ้น

ด้านปัจจัยนำเข้า ถือว่าแหล่งที่มาของนโยบาย คือฝ่ายบริหารออกคำสั่งโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถสั่งการให้ทุกกระทรวง กรม สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างชัดเจน มีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม อาจมีความคลุมเครือของนโยบายในด้านการลดความเดือดร้อนของประชาชน กับการรับเรื่องร้องเรียน และการดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

ด้านกระบวนการ ในการดำเนินการตามโครงการโดยรวมถือว่าเหมาะสม ชัดเจน ในการปฏิบัติ ยกเว้นในบางส่วนที่ยังไม่เห็นผลการเนินการได้อย่างชัดเจน เช่น การพัฒนาประสานงานในกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากเป็นการนอกขอบเขต

อำนาจของฝ่ายบริหาร การดำเนินการตามเรื่องร้องเรียนซึ่งยังไม่มีระบบการรวบรวมข้อมูลเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจน และไม่ซ้ำซ้อน และมาตรการควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ให้กระทำผิดเกี่ยวกับยาเสพติด อันเป็นหน้าที่หลักของผู้บังคับบัญชาทุกกระทรวง กรม อยู่แล้ว

ด้านผลการปฏิบัติงาน สำหรับผลการปฏิบัติงานโดยรวมของโครงการปราบปรามยาเสพติดและลดความเดือดร้อนของประชาชน มีผลการปฏิบัติที่พบได้จากการจับกุมนักค้ายาเสพติดในรอบ 5 เดือน มี 22,260 คดี ผู้ต้องหา 25,831 ราย นักค้ายาเสพติดมีหมายจับ 1,376 คดี/ราย นักค้ายาเสพติดรายสำคัญ 984 คดี ผู้ต้องหา 1,442 ราย

ผลจากการศึกษาในเบื้องต้น พบว่า นโยบายด้านการปราบปรามยาเสพติดและลดความเดือดร้อนของประชาชน ในการดำเนินการที่ผ่านมา มีผลการปฏิบัติและบ่งชี้ว่าผู้กระทำผิดยังพยายามกระทำผิดอย่างต่อเนื่องและรุนแรงเนื่องจากปัญหาทางเศรษฐกิจและผลตอบแทนของการค้ายาเสพติดที่สูง จึงจำเป็นต้องคงนโยบายนี้ไว้อย่างต่อเนื่องต่อไป

เกษมศานต์ โชติชาครพันธุ์ และคณะ (2552) ได้ทำการประเมินผลโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน เป็นระยะเวลา 6 เดือน (1 เมษายน-30 กันยายน 2552) เป็นการประเมินแบบรวบยอด ซึ่งมุ่งประเมินทั้งด้านบริบท ด้านปัจจัยนำเข้า ด้านกระบวนการ ด้านผลการปฏิบัติ และการประเมินผลลัพธ์ของโครงการ โดยใช้กรอบแนวคิดจากตัวแบบ CIPP Model for Evaluation ของ Stufflebeam และใช้ระเบียบวิธีวิจัยประเมินผลแบบผสมผสานวิธี คือ 1) วิธีการเชิงคุณภาพ ด้วยการสนทนากลุ่ม จำนวน 6 ครั้ง มีผู้เข้าร่วมสนทนากลุ่มจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 71 คน และ 2) วิธีการเชิงปริมาณ ใช้แบบสอบถาม สัมภาษณ์ความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศ จำนวน 1,500 คน

ผลของการประเมิน ด้านบริบทของโครงการ พบว่า โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ด้านการปราบปรามยาเสพติดในปัจจุบัน ด้านปัจจัยนำเข้า พบว่า โครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชนมีแหล่งที่มาชัดเจนและเหมาะสม แต่ตามเนื้อหาของโครงการในส่วนของ “ลดความเดือดร้อนของประชาชน” ยังคงมีความคลุมเครือ เพราะไม่ได้กำหนดนิยามหรือคำอธิบายไว้อย่างชัดเจน และอาจไม่เกี่ยวข้องกับการปราบปราม ด้านกระบวนการ พบว่า ยังไม่มีการจัดชุดปฏิบัติการ โดยเฉพาะที่เกิดจากการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 82/2552 ผลการปฏิบัติและผลลัพธ์ของ โครงการในระยะ 6 เดือน พบว่า สามารถจับกุมคดีได้มากขึ้น เมื่อสอบถามถึงความพึงพอใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ค่อนข้างพอใจ

นพดล วรรณิกา และคณะ (2552) ได้ทำการประเมินประสิทธิผลรวมของแผนปฏิบัติการแก้ไขยาเสพติดตามนโยบายของรัฐบาล (เมษายน-กันยายน 2552) จากผลการสำรวจความเชื่อมั่นต่อการดำเนินโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน

พบว่า มีความเชื่อมั่นในระดับมากที่สุด ร้อยละ 4.4 มีความเชื่อมั่นในระดับมาก 16.4 มีความเชื่อมั่นในระดับปานกลาง ร้อยละ 47.9 และไม่มีความเชื่อมั่นเลย ร้อยละ 13.1 ในด้านความพึงพอใจต่อการดำเนินโครงการปราบปรามยาเสพติดรายสำคัญและลดความเดือดร้อนของประชาชน พบว่า มีความพอใจในระดับมากที่สุด ร้อยละ 5.3 มีความพอใจในระดับมาก ร้อยละ 33.5 มีความพอใจในระดับปานกลาง ร้อยละ 25.4 มีความพอใจในระดับน้อย ร้อยละ 27.6 และไม่พอใจเลยร้อยละ 8.2

ส่วนผลสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในหมู่บ้าน/ชุมชนที่พักอาศัย ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าการแพร่ระบาดของยาเสพติดยังคงมีอยู่/ปราบไม่หมด ร้อยละ 78.5 เจ้าหน้าที่ทำงานไม่เต็มที่/ไม่จริงจัง/ไม่ต่อเนื่อง ร้อยละ 73.0 ประชาชนยังไม่รับรู้ข้อมูลข่าวสารการณรงค์อย่างทั่วถึง ร้อยละ 68.2 เป็นปัญหาปากท้องของประชาชน ทำให้ไม่มีเวลามาสนใจเรื่องนี้ ร้อยละ 67.7 นอกจากนี้ ยังพบว่า มีปัญหาอุปสรรคด้านอื่น ๆ เช่น ความไม่มั่นใจในความปลอดภัย สภาพแวดล้อมของหมู่บ้าน/ชุมชนที่เสี่ยงต่อการแพร่ระบาดของยาเสพติด ความเชื่อส่วนบุคคลที่มีต่อผู้เสพ/ผู้ติดยาเสพติด และความสัมพันธ์ของหมู่บ้าน/ชุมชน ที่เป็นแบบต่างคนต่างอยู่/ไม่สามัคคีกัน เป็นต้น

ศูนย์วิจัยความสุขชุมชน มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ (2554) สรุปโครงการประเมินประสิทธิผลภาพรวมของแผนปฏิบัติการประเทศไทยเข้มแข็ง ชนะยาเสพติดยั่งยืน ภายใต้ยุทธศาสตร์ 5 รั้วป้องกัน ระยะที่ 3 ในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม 2554 ในพื้นที่ 28 จังหวัด ประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีอายุ 18-60 ปี จำนวนตัวอย่างทั้งสิ้น 5,552 คน โดยมีระยะเวลาในการดำเนินโครงการระหว่างวันที่ 20-31 มีนาคม พ.ศ. 2554

ผลของการสำรวจในครั้งนี้ สรุปได้ดังนี้ ความรุนแรงของสถานการณ์ปัญหาเสพติดยังอยู่ในลักษณะคงตัว และยังมี การแพร่ระบาดเพิ่มสูงขึ้น ในบางพื้นที่ ในขณะที่กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่ต่อเนื่องจริงจัง รวมทั้งไม่มีการตรวจตราที่เข้มงวด อาจทำให้ผู้ขายยาเสพติดสามารถเล็ดลอดเข้ามาได้ โดยเฉพาะรอยต่อระหว่างพื้นที่/จังหวัด นอกจากนี้ยังมีความเห็นว่าสถานการณ์ปัญหาเสพติดอาจมีความรุนแรงมากขึ้นได้ เนื่องจากยังพบเห็นการซื้อขายยาเสพติดในหมู่บ้านได้โดยง่าย และประเด็นสำคัญที่ต้องควรพิจารณา คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนกับเจ้าหน้าที่ยังมีน้อยมาก เนื่องจากประชาชนยังเกรงกลัวที่จะให้ข้อมูลที่แท้จริงแก่เจ้าหน้าที่รัฐ

อย่างไรก็ตาม จากผลสำรวจในครั้งนี้ยังพอจะสะท้อนภาพให้เห็นว่าประชาชนในท้องถิ่นรับรู้ถึงความชัดเจนในการกำหนดมาตรการและการแก้ปัญหา ตลอดจนการดำเนินงานตามมาตรการ ซึ่งจะส่งผลให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการแก้ปัญหาเสพติดสูงขึ้น ดังนั้น ภารกิจสำคัญเร่งด่วนประการหนึ่งทั้งภาครัฐ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรเร่งดำเนินการคือด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดอย่างต่อเนื่องจริงจังและสร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนให้มีส่วนร่วม

ในการแก้ปัญหาหาสาเหตุ และเปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลและเป็นหู
เป็นตาตนเองในสังคมด้วย